Commission of Inquiry
into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar

Policy Review

The Statutory Framework for the Activities of the RCMP with respect to National Security

A Background Paper
to the Commission's
Consultation Paper

December 10, 2004

This paper examines the statutory framework in which the RCMP operates. The first half focuses on the framework as it existed before Canada's response to the terrorist attacks of 11 September 2001 and the second half examines more recent statutory developments.

I. The Statutory Framework Before September 11, 2001

The RCMP had important law enforcement responsibilities with respect to national security before the enactment of the *Anti-terrorism Act*, S.C. 2001, c. 41 in December, 2001. These responsibilities primarily arose under the *Security Offences Act*, R.S.C. 1985, c. S-7, the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. 10 (the "*RCMP Act*"), the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, the *Official Secrets Act*, R.S.C. 1985, c. O-5. With the exception of the *Official Secrets Act*, which was substantially amended by the *Anti-terrorism Act* and re-named the *Security of Information Act*, all of these Acts remain in force today as important components of the contemporary statutory framework.

The Security Offences Act

The same year as the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C-23 (the "CSIS Act") was enacted to provide Canada with a civilian intelligence agency, the *Security Offences Act* was also enacted in recognition of the RCMP's continued albeit changed role with respect to national security. Section 6 of that Act provides that RCMP peace officers "have the primary responsibility to perform the duties that are assigned to police officers" in relation to offences that arise "out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*" or if "the victim of the alleged offence is an internationally protected person within the meaning of s. 2 of the *Criminal Code*." The duties of the RCMP include "the apprehension of the commission" of the above offences which, as will be seen, are generally contained in the *Criminal Code* and the *Official Secrets Act*.

The *Security Offences Act* recognized that even with the advent of a civilian intelligence agency, the police would still have important peace officers duties in relation to criminal investigations and the prevention of crime that affected national security. It also recognized that the RCMP as the federal police force, as opposed to municipal or provincial forces,

should have primary responsibility for investigating such criminal offences. The federal role was also recognized by providing that the Attorney General of Canada could prosecute criminal offences in the national security context.

Under the *Security Offences Act*, the RCMP is given primary responsibility to perform peace officer duties with respect to offences (primarily under the *Criminal Code* and *Official Secrets Act*) if the conduct constituted a threat to the security of Canada as defined in s. 2 of the *CSIS Act*. Threats to the security of Canada are defined in that Act as:

- espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed towards or in support of such espionage or sabotage,
- foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,
- activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, (religious or ideological)[1] objective within Canada or a foreign state, and
- activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada.

There is also a specific statutory exclusion from the definition of threats to the security of Canada of "lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities" described above.

The Range of Offences under the Security Offences Act

Even before the addition of new offences relating to terrorism and terrorist groups in the 2001 *Anti-terrorism Act*, the list of offences that could fall under the above definition and the primary responsibility of the RCMP under the *Security Offences Act* was quite long.

---

[1] The words "religious or ideological" were added by s. 89 of the *Anti-terrorism Act*.

Sabotage is prohibited under s. 52 of the *Criminal Code* and includes damage or destruction of property and impeding the working of things for a purpose prejudicial to the safety, security or defence of Canada or of the armed forces of any other state that is lawfully present in Canada. Espionage was covered under s. 3 of the *Official Secrets Act* which provided a broadly worded offence that applied when a person for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State approaches any prohibited place, makes any note that is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power or obtains, records or communicates any information useful to a foreign power. Other offences related to wrongful communications (s. 4) and harbouring spies (s. 8). As will be seen, this Act has been significantly expanded by the *Anti-terrorism Act* to cover various forms of prohibited assistance to terrorist groups as well as foreign powers.

Foreign influenced and clandestine activities would not in themselves be an offence but could be if they involved uttering threats under s. 264.1 of the *Criminal Code* or intimidation under s. 423 of the *Criminal Code*. These offences would only fall under the *Security Offences Act* if they were also detrimental to the interests of Canada.

The threat or use of serious violence against persons or property could include a wide range of *Criminal Code* offences relating to air or maritime safety, explosives, kidnapping, murder, mischief and arson. The definition of threats to the security of Canada includes not only threats and use of such violence but also activities within or relating to Canada directed towards or in support of the threat or use of such serious violence. The offences would only fall under the *Security Offences Act* as originally enacted if they were done for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state. As a result of amendments made in the *Anti-terrorism Act*, the acts would also be included if done for the purpose of achieving a religious or ideological objective within Canada or a foreign state.

The *Criminal Code* provides offences for not only completed offences such as murder and kidnapping but also for attempts to commit such crimes (s. 24), conspiracies or agreements to commit such crimes including some conspiracies involving people and

crimes outside Canada (s. 465), attempts to procure or solicit crimes (s. 464), a broad range of participation in such crimes including aiding or abetting (s. 21) or counselling such crimes (s. 22) and knowingly assisting a person to escape after a crime (s. 23). The RCMP has primary responsibility for investigating offences committed in advance to any complete crime such as a bombing or kidnapping.

Offences relating to the undermining by covert unlawful acts or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada could include offences such as treason and seditious speech or conspiracy as prohibited under ss. 46 and 61 of the *Criminal Code* respectively. Offences involving sedition are notoriously vague, but were restricted by the Supreme Court in the famous decision of *Boucher v. The King*[2] as requiring "an intention to incite to violence or resistance or defiance for the purpose of disturbing constituted authority." Treason and sedition have been rarely-charged crimes in the post-World War II era, but they remain valid criminal offences that can be investigated and enforced by the RCMP.

The definition of threats to the security of Canada includes various activities not only within Canada, but also relating to Canada or against Canada. Section 7 of the *Criminal Code* extended jurisdiction to various crimes committed outside of Canada. These crimes included hijacking or endangering the safety of an aircraft, seizing control of a ship, various offences against internationally protected persons, hostage taking, offences in relation with nuclear material, torture, war crimes, and crimes against humanity.

The definition of threats to the security of Canada as incorporated in the *Security Offences Act* excludes "lawful advocacy, protest or dissent" unless it is carried out in conjunction with the enumerated threats to security examined above. Here it is important to distinguish between the different statutory mandates of CSIS and the RCMP. The RCMP is concerned with unlawful activity, while CSIS has a mandate to provide intelligence related to threats to the security of Canada, for the purpose of advising the

government. CSIS therefore has jurisdiction to inquire into lawful protest or advocacy that is carried out in conjunction with the defined threats to Canadian security whereas the RCMP as a police force should generally only concern itself with the prevention and investigation of unlawful matters. The RCMP might investigate advocacy, protest or dissent carried out in conjunction with the defined threats if they were unlawful in the sense that they violated either federal or provincial laws such as trespass and labour laws. Section 18 of the *RCMP Act* contemplates that peace officers on the RCMP will enforce not only the laws of Canada, but also "the laws in force in any province in which they may be employed."

The RCMP also has primary responsibility if the victim of the offence is an "internationally protected person" defined in s. 2 of the *Criminal Code* as a foreign head of state, minister of foreign affairs and other representatives of states and international organizations of an intergovernmental character and the family members that accompany such persons on foreign trips. Section 431 of the *Criminal Code* made it an offence to attack the official premises, private accommodations or means of transport of an internationally protected person; s. 424 made it an offence to threaten such an attack and s. 7 made it an offence to conduct certain attacks outside Canada. In addition, the RCMP would have primary responsibility with respect to other criminal offences such as killings and kidnappings directed against internationally protected persons in Canada as well as attempts, conspiracies, counselling and assisting in such crimes.

A large number of criminal offences could fall under the reference in the *Security Offences Act* to offences arising out of conduct constituting threats to the security of Canada or cases in which the victim of the alleged offence is an internationally protected person.

---

[2] *Boucher v. The King*, [1951] S.C.R. 265 at 301. See generally M.L. Friedland, *National Security: The Legal Dimensions* (Ottawa: Supply and Services, 1980) at 17-26.

Police Powers with respect to National Security Offences

Section 18 of the *RCMP Act* provides that it is the duty of members who are peace officers subject to the orders of the Commissioner:

- to perform all duties that are assigned to peace officers in relation to the preservation of the peace, the prevention of crime and of offences against the laws of Canada and the laws in force in any province in which they may be employed, and the apprehension of criminals and offenders and others who may be lawfully taken into custody;

- to execute all warrants, and perform all duties and services in relation thereto that may be lawfully performed by peace officers;

- to perform such other duties and functions as are prescribed by the Governor in Council or the Commissioner.

This definition of the duties of police officers includes not only the enforcement of federal and provincial laws and the execution of warrants, but also includes "the preservation of the peace" and "the prevention of crime". Section 6 of the *Security Offences Act* underlines this preventive role by giving the RCMP primary responsibility for "the apprehension of the commission" of offences arising out of conduct constituting a threat to the security of Canada or victimizing an internationally protected person.

Police powers available to the RCMP before the 2001 amendments included the ability to obtain search warrants (*Criminal Code*, ss. 487, 487.01, 487.092, 487.11), warrants for electronic surveillance[3] and arrest powers and warrants (*Criminal Code*, ss. 494-5. 511, 529.1-6.), the forfeiture of offence-related property (*Criminal Code*, s. 490.1) and the ability to apply for recognizances or peace bonds (*Criminal Code*, ss. 810-810.2).

---

[3] Section 186 would require the judge to be satisfied that less intrusive investigative measures would fail and would generally limit the authorization to 60 days. The information would generally be kept confidential under s. 187, but s. 196 would require written notification to the object of the intercept within 90 days of the period of authorization or renewal. Section 195 also imposed yearly reporting requirements on the Solicitor General. Less onerous restrictions applied to electronic surveillance where one person to a private conversation consented to the intercept. See *Criminal Code*, ss. 184.1-184.6.

II. The Statutory Framework After September 11, 2001

Since September 11, 2001, there have been important statutory developments that affect the activities of the RCMP with regards to national security. The most important development has been the creation of new crimes of terrorism and new police powers in the *Anti-terrorism Act*. In addition, that Act expanded the *Official Secrets Act* (renamed the *Security of Information Act*) to apply not only to prohibited communications with foreign powers, but also with terrorist groups. It also expanded the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act*, S.C. 2000, c. 17 (renamed the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*) to apply to terrorist financing.

New Crimes of Terrorism

The *Anti-terrorism Act* (Bill C-36)[4] added a new part II.1 entitled "Terrorism" to the *Criminal Code*. It provides a definition of "**terrorist activity**" which does not in itself create a crime but is incorporated in new offences and new police powers in the *Criminal Code* that will be examined below.

A terrorist activity is defined in s. 83.01(1)(a) as an act or omission that is committed in or outside of Canada that would constitute various offences in ss. 7(2) - 7(3.37) of the Code that implement various international law instruments in relation to hijacking and damage to aircraft and ships, the taking of hostages, use of nuclear material, crimes against internationally protected persons, terrorist bombings and terrorist financing.

In addition, s. 83.01(1)(b) defines a terrorist activity as an act or omission, within or outside Canada, that is:

- committed for a political, religious or ideological purpose, objective and cause,
- with the intent of intimidating the public with regard to its security, including its economic security, or compelling a person, government, or a domestic or an international organization to do or to refrain from doing any act, and

[4] Technical amendments generally relating to translation issues were subsequently made to the Act in *An Act to Amend the Criminal Code and other Acts*, S.C. 2004, c. 12.

- intentionally causes death, seriously harms or endangers a person, causes substantial property damage that is likely to seriously harm people, or causes serious interference with or disruption of an essential service, facility or system.

- Interfering with or disrupting an essential service is not a terrorist activity if it occurs as a result of advocacy, protest, dissent or stoppage of work that is not intended to harm or endanger a person or pose a serious risk to health and safety.

A "terrorist activity" includes a conspiracy, attempt or threat to commit any such act or omission described above, counselling or procuring a person to commit such acts and being an accessory after the fact.

An interpretative clause in s. 83.01(1.1) states that an expression of political, religious or ideological thought, belief or opinion alone is not a "terrorist activity" under s. 83.01(1)(b) unless it constitutes an act or omission that satisfied the definition in that paragraph.

Another important definition that is incorporated in many of the new offences is the definition of a **"terrorist group"**. It means:

- an entity that has as one of its purposes or activities facilitating or carrying out any terrorist activity and includes an association of such entities, or

- an entity that has been listed by the Governor in Council on the basis that it is satisfied that there are reasonable grounds to believe that the entity has knowingly carried out, participated in or facilitated a terrorist activity or it is knowingly acting on behalf of, at the direction of or in association with such an entity.

New Financing of Terrorism Offences

It is an offence to:

- wilfully and without lawful justification or excuse provide or collect property, either directly or indirectly, intending or knowing that it will be used to carry out certain terrorist activities or acts intended to cause death or serious bodily harm to a civilian for the purpose of intimidating the public or compelling a government or international organization to do or refrain from doing any act (s. 83.02);

- collect, provide or make available property or financial services for the purpose of facilitating the activities of a terrorist group or for benefiting any person who is facilitating or carrying out a terrorist activity or knowing that the property or financial services will used in whole or part to benefit a terrorist group (s. 83.03);

- use or possess property for the purpose of facilitating or carrying out a terrorist activity or possess property intending or knowing that it will be used, directly or indirectly, in whole or in part, for the purpose of facilitating or carrying out a terrorist activity (s. 83.04);

- for a person in Canada or a Canadian outside Canada to knowingly deal with property owned or controlled by a terrorist group or provide financial or other related services in relation to such property for the benefit or at the direction of a terrorist group (s. 83.08);

- for a person in Canada or a Canadian outside of Canada to fail to disclose forthwith to the RCMP Commissioner and the Director of CSIS property in their possession or control that they know is owned or controlled by a terrorist group or information about a transaction or proposed transaction in respect of such property (s. 83.1);

- for various financial institutions to fail to report monthly on whether they are in possession or control of property owned or controlled by a listed entity (s. 83.11).

Those who make reports in good faith under ss. 83.1 or 83.11 are exempted from civil or criminal proceedings for the reports.

Enforcement Powers in relation to the new Financing Offences

The Attorney General of Canada has powers under ss. 83.13 and 83.14 to seize and forfeit property that is owned or controlled by a terrorist group or property that has been or will be used to facilitate or carry out a terrorist activity. Search warrants and restraint orders are obtained from a Federal Court judge with the judge examining the information in private and without the other side being present. No adverse inference can be drawn from a failure to provide evidence of persons having personal knowledge of material facts. The warrant or restraint order is issued if there are reasonable grounds to believe that a forfeiture order may be made. Under s. 83.14, a forfeiture order can be obtained if it is established on a balance of probabilities that the property in question is owned or controlled by a terrorist group or property that has been or will be used to facilitate or carry out a terrorist activity. There are various provisions requiring notice to those who own, control or appear to have an interest in the property. Property will not be subject to forfeiture if the judge is satisfied that a person with interest in the property has exercised

reasonable care to ensure that the property would not be used to facilitate or carry out a terrorist activity and is not a member of a terrorist group. In the case of a dwelling that is a principal residence, the judge must also consider the impact of a forfeiture on the immediate family and whether such family members appear innocent of any collusion or complicity in terrorist activity.

New Terrorism Offences

It is an offence to:

- knowingly participate in or contribute to, directly or indirectly, any activity of a terrorist group for the purpose of enhancing the ability of a terrorist group to facilitate or carry out terrorist activities. This participation offence may include recruiting, providing or receiving training, entering or remaining in any country for the benefit or at the direction of or in association with any terrorist group and regardless of whether any terrorist activity was facilitated, whether the participation actually enhanced the ability to carry out a terrorist activity or whether the accused knew the specific nature of any terrorist activity (s. 83.18);

- knowingly facilitate a terrorist activity, regardless of whether the person knows that a particular terrorist activity was planned or any particular terrorist activity was foreseen or planned when facilitated or whether it was carried out (s. 83.19);

- commit any indictable offence for the benefit of, at the direction of, or in association with a terrorist group (s. 83.2);

- knowingly instruct another person to carry out any activity for the purpose of enhancing the ability of any terrorist group to carry out a terrorist activity (s. 83.21);

- knowingly instruct another person to carry out a terrorist activity (s. 83.22);

- knowingly harbour or conceal any person who he or she knows has carried out or is likely to carry out a terrorist activity, for the purpose of enabling the person to facilitate or carry out any terrorist activity (s. 83.23).

Under s. 83.18(4) information that might otherwise be classified as intelligence (ie. whether the accused uses a name, word or symbol that is associated with a terrorist group or whether the accused frequently associates with any of the persons who constitute a terrorist group) is stated to be evidence that the court may consider in a prosecution for

participation in a terrorist group. The distinction between the law enforcement activities of the RCMP and the gathering of security intelligence will be discussed below.

Terrorism Offences

Most of the above new offences (ie. ss. 83.02 to 84.04 or 83.18 to 83.23) are classified as **"terrorism offences"** under amendments to s. 2 of the *Criminal Code*. **"Terrorism offences"** also include an indictable offence under any Act of Parliament

- that is done for the benefit of, at the direction of, or in association with a terrorist group;
- where the act or omission constituting the offence also constitutes a terrorist activity; or
- a conspiracy, attempt, counselling or being an accessory after the fact with respect to any of the above offences.

The above definition of terrorism offences is potentially very broad. Although a robbery would not normally be a terrorist offence, it could be so classified if committed for the benefit, at the direction of, or in association with a terrorist group. A majority of the Supreme Court has recently affirmed that terrorism offences as defined by s. 2 of the *Criminal Code* include offences such as murder that existed before the enactment of the *Anti-terrorism Act* in 2001. Iacobucci and Arbour JJ. expressed agreement with the "characterization of a "terrorism offence" as "a descriptive compendium of offences created elsewhere in the Criminal Code"".[5]

Consent of Provincial or Federal Attorney General Required

Pursuant to s. 83.24, the consent of either the provincial or federal Attorney General is required to commence proceedings in respect of all terrorism offences. Section 2 of the *Criminal Code* was also amended to give the Attorney General of Canada concurrent jurisdiction to prosecute offences relating to terrorism. As discussed in the police independence paper, this prior consent or fiat requirement qualifies the doctrine of police

[5] *Application re Section 83.28 of the Criminal Code*, 2004, SCC 42 (*Application re s. 28*) at para. 59.

independence from the Executive with respect to criminal investigations. It was designed to provide a check on the commencement of terrorism related prosecutions. This safeguard could apply both to concerns that the commencement of proceedings could compromise intelligence sources and investigations and also concerns about the adverse effects that the commencement of proceedings could have on a particular individual.

Other New Offences

The *Anti-terrorism Act* adds a number of other offences to the *Criminal Code*. These include an expansion of first degree murder to include killings during terrorist activities (s. 231.06), an expanded offence of threats against an internationally protected person (s. 424), threats against United Nations personnel (s. 424.1) and attacks on them (s. 431.1), hate-motivated mischief against religious property (s. 430(4.1)) and the placement of explosives or other lethal devices in public places (s. 431.2(2)).

The *Public Safety Act*, S.C. 2004, c. 15, Part IV added a new terrorism offence of a hoax in relation to terrorist activities. The accused must not believe that such a terrorist activity will occur and also have the intent to cause any person to fear death, bodily harm, or substantial damage or interference with property (s. 83.231 of the *Criminal Code*).

New RCMP responsibilities

The *Act to amend the Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 2002, c. 12 provided that the RCMP has the primary responsibility to ensure the security of intergovernmental conferences in which two or more states participate. Section 10.1(2) of the Act provides that the RCMP "may take appropriate measures, including controlling, limiting or prohibiting access to any area to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances." Section 10.1(4) provides that the federal government may enter into agreements with the provinces "to facilitate consultation and cooperation between the Royal Canadian Mounted Police and provincial and municipal police forces".

Police Powers with Regard to Terrorism Offences

The *Anti-terrorism Act* provided the police including the RCMP with new powers with respect to investigations of terrorism. In a recent case, the Supreme Court has indicated that the purpose of one of these new powers, the investigative hearing, should be characterized as the prevention and prosecution of terrorism offences and not the broader concept of national security.[6]

Investigative Hearings

Sections 83.28 and 83.29 provide for a procedural mechanism to gather information for the purpose of investigating or preventing terrorism offences from persons believed on reasonable grounds to have relevant information. A peace officer, on the consent of the Attorney General, may apply to a judge in private and without the other side being present for an order that requires individuals with information relevant to an ongoing investigation of a terrorist offence to appear before a judge and provide that information.

Investigative hearings may be ordered where the judge is satisfied that

- there are reasonable grounds to believe that a terrorism offence has been committed, and that information about the offence, or the whereabouts of the suspected perpetrator, is likely to be obtained as a result of the order; or

- there are reasonable grounds to believe that a terrorism offence will be committed, and that the person has direct and material information relating to the offence, or information that may reveal the whereabouts of the suspected perpetrator and that reasonable attempts have been made to get the information from the person against whom the order is sought.

The person named in the order has the right to legal counsel, but must answer questions and produce things as required by the order, subject only to claims of privilege or non-disclosure that will be decided by the judge presiding at the investigative hearing. The person has no right to refuse to answer questions or produce things on the ground of self-crimination, but such information and any evidence derived from it cannot be used in current or future criminal proceedings against the person, except in prosecutions for perjury or giving contradictory evidence.

The Supreme Court of Canada has recently reviewed this new procedure in cases arising out of their first use in Canada, in relation to the trial concerning the terrorist bombing of Air India. In *Application re s. 83.28*, the Supreme Court upheld the constitutionality of the procedure. Iacobucci and Arbour JJ. held for the majority that the procedure did not violate s. 7 of the Charter given protections in s. 83.28(10) that compelled evidence or evidence derived from that evidence could not be used against the person in subsequent criminal prosecutions, as well as the important role that the presiding judge and counsel representing the subject of the investigative hearing would play in the new procedure. The Court indicated that s. 7 of the *Charter of Rights and Freedoms* would prevent the use of an investigative hearing if the predominant purpose was to determine penal liability and that it required that the compelled evidence also not be used in subsequent extradition and deportation proceedings.[7] The majority of the Court rejected arguments that the procedure violated judicial independence and impartiality and stressed the important role of the judge in investigative hearings in ensuring the protection of common law, evidentiary and constitutional rights, as well as the presumption that such hearings be open. Two judges dissented on the basis that the procedure violated the institutional independence of the judiciary by requiring them to preside over police investigations[8] and three judges dissented on the basis that the particular use of the investigative hearing in relation to the Air India trial constituted an abuse of process because it was an attempt by the Crown to gain information about a witness in an ongoing criminal trial.

In the companion case of *Re Vancouver Sun*[9], the Court held that the rebuttable open court principle applied to the conduct of investigative hearings as opposed to the application for a judge to authorize an investigative hearing which, like an application for

---

[6] Ibid. at paras. 39-40.
[7] Ibid. at para. 78-79.
[8] Ibid. at para. 180.
[9] 2004 SCC 43.

a search warrant, would be held in private.[10] Two judges dissented on the basis that such a presumption "would normally defeat the purpose of the proceedings by rendering them ineffective as an investigative tool" and would harm the rights of third parties and the administration of justice.[11]

Under s. 83.31, federal and provincial Attorneys General are required to prepare annual reports on the use of investigative hearings and s. 83.28 is subject to a renewable five year sunset under s. 83.32.

Recognizance with Conditions (Preventive Arrest)

Section 83.3 allows a police officer, with the consent of the Attorney General, who

- believes on reasonable grounds that a terrorist activity will be carried out; and
- suspects on reasonable grounds that the imposition of a recognizance with conditions on a person, or the arrest of a person, is necessary to prevent the carrying out of the terrorist activity,

to lay an information under oath before a provincial court judge. The judge may then compel the person named to appear before the judge.

Sections 83.3(4) and (5) provide for arrest without warrant by which a police officer may arrest a person and bring him or her before a provincial court judge within a specified period of time. In order to make such a preventive arrest without warrant, a peace officer must have a reasonably-grounded suspicion that detention of the person is necessary to prevent a terrorist activity, that the conditions for the laying of an information exist but exigent circumstances make it impracticable to lay an information or an information has

[10] The Court added this caveat: "It may very well be that by necessity large parts of judicial investigative hearings will be held in secret. It may also very well be that the very existence of these hearings will at times have to be kept secret. It is too early to determine, in reality, how many hearings will be resorted to and what form they will take. This is an entirely novel procedure, and this is the first case -- to our knowledge -- in which it has been used." Ibid at para. 41. The Court added that: "(e)ven in cases where the very existence of an investigative hearing would have been the subject of a sealing order, the investigative judge should put in place, at the end of the hearing, a mechanism whereby its existence, and as much as possible of its content, should be publicly released." Ibid at para. 58.

[11] Ibid. at para. 60.

already been laid and a summons issued. If an information has not been laid and the person is subject to arrest without a warrant, the police officer shall lay an information and obtain the consent of the Attorney General without unreasonable delay and as soon as possible unless the person has been released.

Section 83.3(6) requires the person detained in custody to be taken before a provincial court judge within 24 hours or as soon as possible. A show cause hearing is contemplated under s. 83.3(7) to determine if further detention is necessary to ensure the person's attendance, prevent a terrorist activity or interference with the administration of justice or to maintain confidence in the administration of justice. This hearing may be adjourned by a judge, but only for a maximum of a further 48 hours if the person is still in custody.

If satisfied that there is reasonable grounds for the suspicion that the imposition of a recognizance is necessary to prevent a terrorist activity, the judge under s. 83.8 can order that the person enter into a recognizance to keep the peace and to comply with reasonable conditions for a period not exceeding 12 months. If the person refuses to enter into the recognizance, the judge under s. 83.8(9) can commit the person to prison for a term not exceeding 12 months.

Under s. 83.31, federal and provincial Attorneys General are required to prepare annual reports on the use of the recognizance with conditions provisions and the Minister responsible for policing at the federal and provincial levels are required to report on the use of the arrest without warrant provisions in s. 83.3. The section is subject to a renewable five year sunset under s. 83.32. In addition to these two sunset provisions, the entire *Anti-terrorism Act* is subject to a comprehensive review of its provisions and operations that must commence by 18 December 2004 and result in a report to Parliament by 18 December 2005.

The *Anti-terrorism Act* also amended s. 810.01 of the *Criminal Code* to enable any person who fears on reasonable grounds that another person will commit a terrorism offence to apply, with the consent of the Attorney General, for a recognizance similar in

terms to those available under s. 83.3. The Attorney General's reporting requirements under s. 83.31 do not apply to such peace bonds.

Enhanced Electronic Surveillance Provisions

The *Anti-terrorism Act* amended the *Criminal Code* so that wiretapping provisions apply to all terrorism offences. The new terrorism offences, as well as new offences relating to internationally protected persons and explosives, were added to the predicate offences for electronic surveillance. The exemptions and extended time periods previously provided for criminal organization offences were extended to terrorism offences. Under these amendments, the requirement that other less intrusive investigative techniques not be successful do not apply to terrorism offences (ss. 185 (1.1), 186 (1.1)), the authorization period was increased to one year as opposed to the normal 60 days (s. 186.1) and a judge can grant an extension of no more than three years before a person is notified of the electronic surveillance (s. 196(5)).

Warrants with respect to Hate Propaganda

The *Anti-terrorism Act* added s. 320.1 to the *Criminal Code* which allows warrants to be obtained from courts to delete hate propaganda from Canadian computer systems such as an internet site regardless of where the owner of the material is located.

The Security of Information Act

The *Anti-terrorism Act* substantially amended the *Official Secrets Act* and renamed it the *Security of Information Act*. As amended it constitutes an important piece of the legislative framework for national security. Before the 2001 amendments both terrorist groups and terrorist activities were not part of the Act and the Act focused on foreign powers. The Act now focuses on terrorist groups as well as foreign powers and has the same definition of terrorist groups and terrorist activities as under the *Criminal Code* amendments examined above. The definition of a foreign power now also includes governments in waiting and governments in exile as well as associations of foreign governments, governments in waiting and governments in exile with one or more terrorist groups.

Section 3 provides a new and comprehensive definition of **"a purpose prejudicial to the safety or interests of the State"** as the following:

- offences against the laws of Canada for a political, religious or ideological purpose or to benefit a foreign entity or a terrorist group
- a terrorist activity inside or outside of Canada
- endangerment of live, health and safety
- interference with public or private services and computer or computer programs
- damage to certain persons or property outside of Canada
- impairment or interference with the Canadian Forces
- impairment with Canadian security and intelligence capabilities
- impairment with Canadian responses to economic threats or instability
- impairment with Canadian diplomatic, consular and international relations
- use of toxic or radioactive or explosive devices contrary to international treaty
- the doing or omitting to do anything in preparation for the above activities.

The term "purpose prejudicial to the safety or interests of the State" is incorporated in many offences under the Act. These offences include under s. 4 the otherwise un-amended offence of wrongful communication, use, reception or retention of confidential or other information. This section has been referred to Parliament for review.

Section 5 provides for an offence of unauthorized use of uniforms, falsification of reports, forgery, personation and false documents for the purpose of gaining admission to a prohibited place or for any other purpose prejudicial to the safety or interests of the State. Section 6 makes it an offence to offence to approach or pass over a prohibited place for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State at the direction or for the benefit of or in association with a foreign entity or a terrorist group.

Other offences include communicating without unlawful authority safeguarded information to a foreign entity or a terrorist group if the person believes or is reckless about whether the information is safeguarded and intends or is reckless about whether the communication will increase the capacity of the foreign entity or terrorist group to harm Canadian interests (s. 16(1)). A separate offence has applies when a person intentionally and without lawful authority communicates information that he or she believes or is reckless as to whether the Government of Canada or of a province is taking measures to safeguards and harm results to Canadian interests (s. 16(2)). Even if there is no intent to harm or no harm, s. 17 creates another offence that applies to those who intentionally and without lawful authority communicate special operational information to a foreign entity or terrorist group so long as the accused believes or is reckless as to whether the information is special operational information as defined in s. 8 of the Act. Such information includes the identity of those who are or who will be asked to be confidential intelligence sources or subject to a covert investigation or collection of information or intelligence by the Government of Canada. Section 18 applies to people with security clearances who intentionally and without lawful authority communicate or agree to communicate safeguarded information to a foreign entity or a terrorist group.

Section 20 makes it an offence for a person at the direction or for the benefit of or in association with a terrorist group or foreign entity to induce or attempt to induce by threat, accusation, menace any person to do anything that will harm Canadian interests or increase the capacity of a foreign entity or terrorist group to harm Canadian interests. He threat, accusation, menace or violence prohibited in this offence does not have to occur in Canada.

Section 21 makes it an offence for a person for the purpose of enabling or facilitating an offence under the Act knowingly to harbour or conceal a person who he or she knows has committed an offence under the Act or is likely to do so. Section 22 makes it an offence to do anything specifically directed towards or done in preparation for the purpose of

committing offences under ss. 16, 17 or 20 of the Act.[12] The prohibited acts of preparation include:

- entering Canada at the direction of or for the benefit of a foreign entity or terrorist group;
- obtaining, retaining or gaining access to any information;
- knowingly communicating to a foreign entity or terrorist group a willingness to commit the offence;
- at the direction of a foreign entity or terrorist group, asking a person to commit the offence; and
- possessing any device or software useful for concealing the content of information or for covert communications.

Section 23 extends liability to conspiracies, attempts, counselling or being an accessory after the fact in relation to all of the offences in the Act. Section 26 also provides that with respect to certain persons, including Canadian citizens, offences under the Act can be committed outside of Canada.

There are complex provisions in ss. 8-15 relating to individuals bound to secrecy, providing offences for leaks and establishing a limited public interest defence. Unlike in some previous versions of the act, the *Security of Information Act* does not have special police powers.

Consent of the Attorney General of Canada Required for Prosecution

Section 24 requires the consent of the Attorney General of Canada before any prosecution.

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act

The *Anti-terrorism Act* substantially amended the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* and re-named it the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and*

[12] The offence of economic espionage is also included but excluded in this paper because of its focus on

Terrorist Financing Act. The focus here will be how it supplements the financing of terrorism offences added to the *Criminal Code* and how it may provide a source of information for the RCMP in their national security activities. Terrorist activity has the same meaning under this act as under the *Anti-terrorism Act* discussed above and terrorist activity financing offence means offences under ss. 83.02, 83.03, 83.04 and 83.12 of the *Criminal Code*. Threats to the security of Canada has the same meaning as under the *CSIS Act* discussed above.

Part 1 focuses on record keeping and reporting of suspicious and other prescribed transactions. Pursuant to s. 7, banks, credit unions and certain other companies must report every financial transaction that occurs in respect of which there are reasonable grounds to suspect that the transaction is related to a money laundering offence or a terrorist activity financing offence to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). The same entities must also under s. 9 report certain other transactions to FINTRAC including international electronic fund transfers over $10,000 and large cash transactions over $10,000. FINTRAC is an independent agency established in 2000 that is at arm's length from law enforcement agencies and other entities to which it is authorized to disclose information.

Part 2 focuses on the cross border movement of currency and monetary instruments. Section 12 imposes reporting duties and ss. 15-17 provide for searches of the person, conveyances, baggage and mail on the basis of reasonable suspicion of unreported currency. These powers can be exercised by officers as defined under the *Customs Act*, R.S.C. 1985, c. 1. There are also forfeiture provisions in this Part.

Part 3 of the Act as amended now authorizes FINTRAC to analyze financial transactions and to disclose certain information to the police when there are reasonable grounds to suspect that information would be relevant to an investigation of a terrorist activity financing offence. In addition, the Act as amended requires FINTRAC to disclose

---

national security.

information to CSIS when FINTRAC has reasonable grounds to suspect that information would be relevant to threats to the security of Canada.

FINTRAC is authorized to disclose "designated information" to the appropriate police force, if it has reasonable grounds to suspect that this information would be relevant to investigating or prosecuting a money laundering offence or a terrorist activity financing offence. (s. 55(3)) FINTRAC must record in writing (s. 55(5.1)) the reasons for disclosing this information which can include names, addresses, amounts and account numbers (s. 55(7)).

FINTRAC can also disclose this information to CSIS if it has grounds to suspect that the information would be relevant to threats to the security of Canada (s. 55.1). FINTRAC is also required to record in writing its reasons for disclosing this information to CSIS (s. 55.1(2)). There are separate provisions for the Attorney General (s. 60) or CSIS (s. 60.1) to obtain court warrants to obtain information from FINTRAC.

The Minister of Finance (or other designated Minister) or FINTRAC may enter into arrangements with a foreign state or an international organization regarding the exchange of information. The disclosure of designated information is restricted to purposes relevant to investigating or prosecuting a money laundering offence or a terrorist activity financing offence (ss. 56 and 56.1). The Centre shall record its reasons in writing for disclosing information to foreign states or international organizations under s. 56.1(4).

Section 80 provides exemptions for a peace officer or a person acting under the direction of a peace officer to commit some of the offences under the act if those offences are committed for the purpose of investigating a money laundering offence or a terrorist activity financing offence. There is no reporting requirement such as is required under s. 25.1 of the *Criminal Code* with respect to otherwise illegal activities.

Pursuant to an amendment in the *Public Safety Act*, s. 100, FINTRAC is now also authorized to collect information that it considers relevant to money laundering or the

financing of terrorism that is in "commercially available databases or that is stored in databases maintained by the federal or provincial governments for purposes related to law enforcement or national security" and are subject to an agreement.

United Nations Suppression of Terrorism Regulations

The *United Nations Suppression of Terrorism Regulations* SOR/2001-360 were enacted pursuant to the *United Nations Act* and the United Nations Security Council Resolution 1373 that decided that all member states shall freeze without delay the assets of those who commit or attempt to commit terrorist acts and required member states to prohibit the provision and collection of funds for terrorist activities. The Regulations made on 2 October 2001 establish a list of persons who there are reasonable grounds to believe have carried out, attempted to carry out or participated or facilitated the carrying out of a terrorist activity. Section 3 prohibits the provision and collection of funds for the use of a listed person by any person in Canada or any Canadian outside Canada. Section 4 states that no person shall knowingly deal directly or indirectly with any asset owned or controlled by a listed person. Section 6 prohibits the assistance or promotion of any activity prohibited by ss. 3 or 4. Pursuant to s. 7, financial institutions must determine if they have any assets that belong to a listed person and disclose such assets. Section 8 states that any person in Canada or any Canadian outside Canada who has in its possession or control assets they believe are owned or controlled by a listed person must report this information to the RCMP or CSIS.

New Police Powers to Perform Acts otherwise Unlawful

In *An Act to Amend the Criminal Code (Organized Crime and Law Enforcement)* S.C. 2001, c. 32, public officers, including customs officers as well as police officers, were given the power to commit acts that would otherwise constitute an offence. The police officer must be engaged in the investigation of criminal activity or enforcement of an act of Parliament, must be designated by a senior officer responsible for law enforcement and must believe on reasonable grounds that the commission of the act or omission as compared to the nature of the offence or criminal activity being designated is reasonable and proportional in the circumstances. (*Criminal Code*, s. 25.1(8)). If the activity is likely to result in loss of or serious damage to property, additional authorization from a

senior officer is required (s. 25.1(9)). There are also provisions for public officers directing third parties to commit offences (s. 25.1(10)). The intentional or criminally negligent causing of death or bodily harm to another person, the wilful attempt to obstruct justice and the violation of the sexual integrity of an individual is never justified under this section (s. 25.1(11)).

The new provision provides a number of accountability measures. The public officer who commits the act must as soon as feasible file a written report to a senior officer under s. 25.2 and public annual reports must be filed under s. 25.3. As soon as feasible and no later than a year, a person's whose property was lost or seriously damaged must be notified under s. 25.4 unless the Minister responsible for the RCMP is of the opinion that notification would compromise an ongoing investigation, compromise an undercover officer or confidential informant, endanger the life or safety of any person, prejudice a legal proceeding or be otherwise contrary to the public interest.

Issues for Discussion

Defining the National Security Mandate

One of the challenges faced by the Commission in making recommendations about an arm's-length review mechanism for the RCMP with respect to national security is defining what activities of the RCMP actually relate to national security. Is the definition of "threats to security of Canada" in s. 2 of the *CSIS Act* and incorporated in the *Security Offences Act* an adequate definition of the RCMP's national security activities? If not, what should be added or taken away from this definition? Should investigations into terrorism offences as defined in the *Criminal Code* be added to the definition of national security matters? What about the various offences under the *Security of Information Act*? What about offences relating both to money laundering and terrorist financing in the new *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*? For example, does it make sense to separate review of money laundering by organized crime from terrorist financing for the purpose of review? Should the definition of national security be taken from existing laws or should it be defined in a functional manner taken from the national security activities of the RCMP and its interaction with various other agencies?

The various legal definitions of national security would include many offences. For example, a terrorist offence includes all indictable offences committed for the benefit of or in association with terrorist groups. This could include offences such as fraud or robbery. What are the implications of the breadth of possible offences with national security implications for the development of an appropriate review body? Does the breadth of the national security mandate suggest that an agency such as the Commission for Public Complaints Against the RCMP is an appropriate body to review the national security activities of the RCMP in light of its existing jurisdiction to review a broad range of police activities? Or alternatively is it desirable to have a review body like the Security Intelligence Review Committee that specializes in matters of national security perform some or all of the review functions?

What would be the effects of having RCMP activities classified as involving national security reviewed by a different body than other RCMP activities? Conversely what would be the effects of having the national security activities of CSIS reviewed by SIRC, but not those of the RCMP or other federal agencies? Should a review process for the RCMP with respect to national security also be able to review other police activity that may not be related to national security? If so, on what grounds? Should it be able to review the activities of other federal agencies with a national security mandate?

Distinguishing between Law Enforcement and Intelligence

Even before the 2001 *Anti-terrorism Act*, the RCMP had primary responsibility under the *Security Offences Act* for the apprehension of the commission of a broad range of offences involving conduct affecting the security of Canada and internationally protected persons. This definition included *Criminal Code* offences relating to attempts, conspiracy, and counselling of such crimes. New terrorism offences and new offences under the *Security of Information Act* also criminalize activities well in advance of the commission of any complete crime. Do the duties of the RCMP to prevent, apprehend and investigate such offences blur a distinction between the gathering of security intelligence and the conduct of a criminal investigation and other law enforcement

activities relating to the apprehension and prevention of offences? Is it possible or desirable to distinguish the process of criminal investigation from intelligence-gathering when designing a review mechanism for the activities of the RCMP in relation to national security?

New and Existing Police Powers

Another important consideration is the RCMP's various police powers. For example, how might the judicial role at investigative hearings, as well as the requirement that the Attorney General approve and then report on the use of such procedures, affect a review mechanism that might apply to the role that the RCMP would play in such procedures? How might the private nature of applications for investigative hearings and perhaps of some actual investigative hearings affect the mandate of a review mechanism and procedures for dealing with confidential information?

How might the judicial role in preventive arrests, as well as the requirements that the Attorney General approve applications under s. 83.3 and then report on the use of such procedures, affect a review mechanism that may apply to the role that the RCMP may play in preventive arrests?

How might the enhanced powers for electronic surveillance affect a review mechanism for the RCMP with respect to national security matters? In some jurisdictions, special bodies review electronic surveillance warrants. Should a review body have special responsibility for review of electronic surveillance? How would it deal with confidential information? Should a review body also have special responsibility for the RCMP's use of other covert law enforcement techniques that do not require a judicial warrant? These include the use of undercover officers or informants and the commission of otherwise unlawful acts.

The Role of the Attorney General

The consent of the Attorney General is required to commence proceedings for a terrorism offence and under the *Security of Information Act*. It is also required for the exercise of

some police powers such as investigative hearings, and peace bonds (preventive arrests). How does this requirement affect the review process that should be recommended?

RCMP's National Security Activities in Co-ordination with Other Agencies

How should a review mechanism accommodate the fact that some legal powers such as search powers under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* may be exercised by those who are not members of the RCMP, but who may increasingly work in co-ordination with the RCMP? To what extent should a review mechanism monitor the flow of information between the RCMP and FINTRAC? Should it have any jurisdiction over the latter body such as monitoring the performance of actions that would otherwise be an offence under that Act?

Should a review body have jurisdiction to inquire into the conduct of all federal employees who work with the RCMP with respect to national security? What would be the implications of such a mechanism for existing review bodies, such as SIRC? How should national security activities involving the RCMP working with municipal, provincial, foreign and international agencies be subject to review?

Coordination with Other Review and Accountability Mechanisms

How would a review mechanism for the RCMP build upon and coordinate with existing mechanisms designed to provide accountability? How would it be coordinated with the existing jurisdictions of both the RCMP review bodies and the Commission for Public Complaints Against the RCMP? How would it coordinate with the various reporting and notification mechanisms that exist with respect to investigative hearings, preventive arrests, electronic surveillance and authorized acts that would otherwise be illegal?

Commission d'enquête
sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar

Examen de la politique

[TRADUCTION]

Cadre législatif pour les activités de la GRC en matière de sécurité nationale

Document de référence rattaché
au Document de consultation
de la Commission

10 décembre 2004

Le présent document examine cadre législatif dans lequel la GRC exerce ses activités. La première partie porte essentiellement sur le cadre tel qu'il existait avant que le Canada prenne des mesures par suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, tandis que la seconde porte sur des plus récentes initiatives législatives.

I. Le cadre législatif avant le 11 septembre 2001

La GRC exerçait d'importantes responsabilités en matière d'application de la loi au titre de la sécurité nationale avant l'adoption, en décembre 2001, de la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41. Ces responsabilités étaient principalement prévues par la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. S-7, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (la « *Loi sur la GRC* »), le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et la *Loi sur les secrets officiels*, L.R.C. (1985), ch. O-5. À l'exception de cette dernière loi, que la *Loi antiterroriste* a considérablement modifiée et rebaptisée *Loi sur la protection de l'information*, toutes ces lois encore en vigueur constituent d'importantes composantes du cadre législatif actuel.

La Loi sur les infractions en matière de sécurité

La même année que le Canada adoptait la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 (la « *Loi sur le SCRS* »), pour établir un organisme de renseignement civil, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, a été édictée pour reconnaître le rôle toujours actif, quoique changeant, que la GRC joue en matière de sécurité nationale. Selon l'article 6 de cette loi, les membres de la GRC qui sont des agents de la paix « ont la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix » soit à l'égard d'infractions découlant « d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* », soit dans les cas où « la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du *Code criminel* ». Les membres de la GRC ont notamment la responsabilité d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard de « la crainte de la perpétration » des infractions susmentionnées, lesquelles, comme nous le verrons ci-après, sont généralement prévues par le *Code criminel* et la *Loi sur les secrets officiels*.

La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* constitue une reconnaissance du fait que, malgré la création d'un organisme de renseignement civil, les policiers continueraient à exercer d'importantes fonctions attribuées aux agents de la paix relativement aux enquêtes criminelles et à la prévention de crimes liés à la sécurité nationale. Cette loi reconnaît également que la responsabilité première d'enquêter sur de telles infractions criminelles doit incomber à la GRC, en tant que corps policier fédéral, plutôt qu'aux forces de police municipales ou provinciales. On a en outre reconnu le rôle fédéral en conférant au procureur général du Canada la responsabilité d'intenter des poursuites à l'égard des infractions criminelles liées à la sécurité nationale.

Aux termes de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la GRC a la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard de certaines infractions (principalement prévues par le *Code criminel* et la *Loi sur les secrets officiels*), si celles-ci découlent d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. Selon cette loi, constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :

- l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

- les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

- les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, (religieux ou idéologique)[1] au Canada ou dans un État étranger;

- les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

[1] Les mots « religieux ou idéologique » ont été ajoutés par l'article 89 de la *Loi antiterroriste*.

La Loi précise par ailleurs que la définition de menaces envers la sécurité du Canada ne vise pas « les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités » décrites ci-dessus.

L'éventail des infractions prévues par la Loi sur les infractions en matière de sécurité

Même avant que de nouvelles infractions relatives au terrorisme et aux groupes terroristes ne soient ajoutées par la *Loi antiterroriste* de 2001, la liste des infractions que pouvait viser la définition ci-dessus, et dont la responsabilité première incombait à la GRC aux termes de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, était passablement longue.

L'infraction de sabotage est prévue à l'article 52 du *Code criminel*. Elle vise notamment le fait d'endommager ou de détruire des biens ou de gêner le fonctionnement de choses dans un dessein préjudiciable à la sécurité, à la sûreté ou à la défense du Canada ou à la sécurité ou à la sûreté des forces armées de tout État étranger qui sont légitimement présentes au Canada. L'infraction d'espionnage était prévue à l'article 3 de la *Loi sur les secrets officiels*, qui était formulé en termes généraux et s'appliquait lorsqu'une personne, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État, s'approchait d'un endroit prohibé, prenait une note destinée à aider directement ou indirectement une puissance étrangère ou obtenait, enregistrait ou communiquait un renseignement susceptible d'aider une puissance étrangère. Cette loi prévoyait également les infractions de communication illicite (article 4) et d'hébergement d'espions (article 8). Comme nous le verrons plus loin, de nombreuses dispositions interdisant diverses formes d'aide aux groupes terroristes ainsi qu'aux puissances étrangères ont été ajoutées à cette loi par la *Loi antiterroriste*.

Les activités clandestines et influencées par l'étranger ne constitueraient pas en elles-mêmes une infraction, sauf dans le cas d'une personne proférant des menaces – article 264.1 du *Code criminel* – ou intimidant une autre personne – article 423 du *Code criminel*. Ces infractions ne tomberaient sous le coup de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* que si elles étaient préjudiciables aux intérêts du Canada.

L'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens pourrait être lié à un grand nombre d'infractions prévues par le *Code criminel* en ce qui a trait à la sécurité aérienne ou maritime, aux explosifs, aux enlèvements, aux meurtres, aux méfaits et aux incendies criminels. La définition des menaces envers la sécurité du Canada vise non seulement l'usage de la violence grave ou de menaces de violence, mais également les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence. Les infractions ne tomberaient sous le coup de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, telle qu'elle a initialement été édictée, que si leur auteur les commettait dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger. Par suite des modifications apportées par la *Loi antiterroriste*, ces actes seraient également visés si leur auteur les commettait dans le but d'atteindre un objectif religieux ou idéologique, au Canada ou dans un État étranger.

Le *Code criminel* vise non seulement les infractions complètes telles que le meurtre et l'enlèvement, mais également la tentative de commettre de tels crimes (article 24), les complots ou conspirations au Canada en vue de commettre de tels crimes à l'étranger (article 465), l'infraction de conseiller la commission d'un crime (article 464), diverses formes de participation à de tels crimes, y compris le fait d'aider ou d'encourager quelqu'un à commettre une infraction (article 21) ou de conseiller à quelqu'un de commettre une infraction (article 22) et le fait d'aider sciemment l'auteur d'une infraction en vue de lui permettre de s'échapper (article 23). La responsabilité d'enquêter sur les infractions qui précèdent la commission complète de crimes projetés, tels que l'attentat à la bombe ou l'enlèvement, incombe en premier à la GRC.

Les infractions qui se rapportent aux activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but ultime est sa destruction ou son renversement par la violence, pourraient comprendre des infractions telles que la trahison et la tenue de propos séditieux ou la conspiration, qui sont prévues respectivement aux article 46 et 61 du *Code criminel*. Il est notoire que les infractions de sédition sont libellées en termes vagues, mais la Cour

suprême a restreint la portée du crime de sédition dans le célèbre arrêt *Boucher c. Le Roi*[2] en exigeant [TRADUCTION] « une intention d'inciter à la violence, à la résistance ou au mépris, de façon à renverser l'autorité constituée ». Depuis la Seconde Guerre mondiale, peu de poursuites ont été intentées au titre des infractions de trahison ou de sédition, mais celles-ci demeurent des infractions criminelles à l'égard desquelles la GRC peut faire enquête et prendre des mesures d'application de la loi.

La définition de menaces envers la sécurité du Canada vise diverses activités, non seulement celles qui sont exercées au Canada, mais également celles qui touchent le Canada ou qui sont préjudiciables à ses intérêts. L'article 7 du *Code criminel* en a élargi le champ d'application en visant divers crimes commis à l'étranger. Ce sont notamment le détournement d'avion, l'atteinte à la sécurité des aéronefs, la prise d'un navire, diverses infractions visant les personnes jouissant d'une protection internationale, la prise d'otages, les infractions concernant des matières nucléaires, la torture, les crime de guerre et les crimes contre l'humanité.

La définition de menaces envers la sécurité du Canada qui a été incorporée dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* n'inclut pas « les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », sauf lorsqu'elles ont un lien avec les menaces envers la sécurité susmentionnées. Il est important ici d'établir une distinction entre les différents mandats que la loi a confiés au SCRS et à la GRC. La GRC a pour mandat d'enquêter sur les activités illégales tandis que le SCRS a le mandat de fournir des renseignements au sujet des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada, afin de conseiller le gouvernement à cet égard. Le SCRS a donc le pouvoir de faire enquête sur des activités licites de défense d'une cause ou de protestation si ces activités sont menées parallèlement à des activités qui constituent des menaces envers le Canada, tandis que la GRC devrait uniquement, en tant que service de police, enquêter sur les activités illicites et chercher à les prévenir. La GRC pourrait faire enquête sur des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de

[2] *Boucher c. Le Roi*, [1951] R.C.S. 265, à la p. 301. Voir l'analyse générale de M. L. Friedland, *National*

manifestation d'un désaccord, si ces activités étaient menées parallèlement à des activités qui constituent des menaces envers le Canada et étaient illégales en ce sens qu'elles contreviendraient à des lois fédérales telles que les lois sur les actes d'intrusion et les lois sur le travail. Aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la GRC*, les membres de la GRC qui ont qualité d'agent de la paix sont chargés de veiller à l'application non seulement des lois fédérales, mais aussi des lois « en vigueur dans la province où ils peuvent être employés ».

La GRC assume par ailleurs la responsabilité première lorsque la victime de l'infraction est une « personne jouissant d'une protection internationale » au sens de l'article 2 du *Code criminel*. Cette expression vise les chefs d'État, les ministres des affaires étrangères ou tout autre représentant d'un État ainsi que d'une organisation internationale de type intergouvernemental, et les membres de leurs familles qui les accompagnent à l'étranger. L'article 431 du *Code criminel* rend illégal le fait de s'attaquer aux locaux officiels, au logement privé ou aux moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale; l'article 424 définit comme une infraction les menaces de se livrer à une telle attaque, et l'article 7 rend illégales certaines formes d'attaques engagées à l'étranger. En outre, la GRC assume la responsabilité première en ce qui a trait à d'autres infractions criminelles telles que le meurtre ou l'enlèvement de personnes jouissant d'une protection internationale au Canada, de même que le fait de tenter de les commettre ou de comploter ou d'encourager de tels crimes ou d'aider à leur commission.

Un grand nombre d'infractions criminelles peuvent tomber sous le coup des dispositions de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* qui visent les activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada, ainsi que les cas où la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale.

Security: The Legal Dimensions (Ottawa : Approvisionnements et Services, 1980), aux p. 17 à 26.

Les pouvoirs de la GRC relativement aux infractions liées à la sécurité nationale

L'article 18 de la *Loi sur la GRC* prévoit que les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus, sous réserve des ordres du commissaire :

- de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;

- d'exécuter tous les mandats – ainsi que les obligations et services s'y rattachant – qui peuvent légalement l'être par des agents de la paix;

- d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

Cette définition des fonctions des agents de police vise non seulement l'application des lois fédérales et provinciales et l'exécution des mandats, mais également « le maintien de la paix » et « la prévention du crime ». L'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* fait état de ce rôle préventif en conférant à la GRC la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard de « la crainte de [la] perpétration » d'infractions qui découlent d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada ou d'infractions contre des personnes jouissant d'une protection internationale.

Les pouvoirs de police conférés à la GRC avant les modifications de 2001 étaient notamment le pouvoir d'obtenir des mandats de perquisition (articles 487, 487.01, 487.092 et 487.11 du *Code criminel*) et des mandats d'écoute électronique[3], de procéder à des arrestations sans mandat (articles 494, 495, 511 et 529.1 à 529.6 du *Code criminel*), de confisquer des biens infractionnels (article 490.1 du *Code criminel*) et de demander aux

[3] Aux termes de l'article 186, le juge doit être convaincu que d'autres méthodes d'enquête moins intrusives échoueraient, et il accorde en général une autorisation pour une période maximale de 60 jours. L'article 187 prévoit le secret de la demande; toutefois, l'articles 196 exige la remise d'un avis écrit à la personne ayant fait l'objet de l'interception, dans les 90 jours qui suivent la période pour laquelle l'autorisation a été donnée ou renouvelée. L'article 195 prévoit par ailleurs l'obligation du solliciteur général du Canada d'établir chaque année un rapport relatif aux interceptions. Dans le cas de la surveillance électronique, le fardeau est moins contraignant lorsque l'auteur d'une communication privée consent à ce que celle-ci soit interceptée. Voir les articles 184.1 à 184.6 du *Code criminel*.

tribunaux d'ordonner à une personne de contracter l'engagement de ne pas troubler l'ordre public (articles 810 à 810.2 du *Code criminel*).

II. Le cadre législatif après le 11 septembre 2001

Depuis le 11 septembre 2001, le Parlement a adopté d'importantes dispositions législatives qui ont une incidence sur les activités de la GRC liées à la sécurité nationale. La plus importante a été la création, dans la *Loi antiterroriste*, de nouveaux crimes de terrorisme et de nouveaux pouvoirs d'application de la loi. En outre, cette loi a rendu la *Loi sur les secrets officiels* (rebaptisée *Loi sur la protection de l'information*) applicable à la communication illicite de renseignements non seulement aux puissances étrangères, mais également aux groupes terroristes. Elle a également rendu la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, L.C. 2000, ch. 17 (rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*) applicable au financement des activités terroristes.

Les nouveaux crimes de terrorisme

La *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36)[4] a ajouté au *Code criminel* une nouvelle partie II.1, intitulée « Terrorisme ». Elle comporte une définition d'« **activité terroriste** » qui ne crée pas de crime en elle-même, mais qui est incorporée à de nouvelles infractions et à de nouveaux pouvoirs d'application de la loi dans le *Code criminel*, que nous examinerons plus loin.

Une activité terroriste est, au sens de l'alinéa 83.01(1)*a*), un acte – action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger – qui constitue l'une quelconque des infractions visées aux paragraphes 7(2) à 7(3.37) du *Code criminel*, qui met en oeuvre divers instruments internationaux portant sur la piraterie aérienne ou en mer, l'endommagement des aéronefs et des navires, la prise d'otages, l'utilisation de matériel nucléaire, les crimes contre des personnes jouissant d'une protection internationale, les attentats terroristes à la bombe et le financement du terrorisme.

En outre, l'alinéa 83.01(1)*b*) définit activité terroriste comme étant un acte – action ou omission, commis au Canada ou à l'étranger :

- au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique;

- en vue d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou en vue de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir;

- qui, intentionnellement, cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, met en danger la vie d'une personne, cause des dommages matériels considérables qui sont susceptibles de gravement nuire à une personne, ou perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels.

- Par ailleurs, le fait de perturber ou de paralyser un service essentiel n'est pas une activité terroriste si la personne agit dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail qui n'ont pas pour but de causer des dommages à une personne ou de mettre sa vie en danger ou de compromettre gravement la santé ou la sécurité d'autrui.

La définition d'« activité terroriste » vise en outre, relativement aux actions ou omissions décrites ci-dessus, le complot, la tentative, la menace, l'encouragement ou l'incitation à leur perpétration et la complicité après le fait.

Selon le paragraphe 83.01(1.1), qui est une disposition interprétative, l'expression d'une pensée, d'une croyance ou d'une opinion de nature politique, religieuse ou idéologique ne constitue pas en elle-même une « activité terroriste » au sens de l'alinéa 83.01(1)*b*), sauf si elle constitue un acte – action ou omission – qui répond aux critères de cet alinéa.

La définition de « **groupe terroriste** » est une autre définition importante qui a été incorporée à plusieurs des nouvelles infractions. Cette définition vise :

- une entité dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter; y sont assimilés les groupes ou associations formés de groupes terroristes au sens de cette définition, ou

---

[4] Des modifications d'ordre technique (portant essentiellement sur la traduction) ont par la suite été apportées à la Loi dans la *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois*, L.C. 2004, ch. 12.

- une entité que le gouverneur en conseil inscrit sur la liste qu'il a établie, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'entité, sciemment, s'est livrée ou a tenté de se livrer à une activité terroriste, y a participé ou l'a facilitée, ou, sciemment, agit au nom d'une telle entité, sous sa direction ou en collaboration avec elle.

Les nouvelles infractions de financement du terrorisme

Commet une infraction :

- quiconque, directement ou non, fournit ou réunit, délibérément et sans justification ou excuse légitime, des biens dans l'intention de les voir utiliser – ou sachant qu'ils seront utilisés – en vue d'un certain nombre d'activités terroristes ou en vue de tout acte destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à une personne et à ainsi intimider la population ou contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte (article 83.02);

- quiconque réunit des biens ou fournit ou rend disponibles des biens ou des services financiers soit en vue de faciliter les activités d'un groupe terroriste ou d'en faire bénéficier une personne qui se livre à des activités terroristes ou les facilite, soit en sachant que les biens ou les services financiers seront utilisés, en tout ou en partie, par un groupe terroriste ou qu'ils bénéficieront à celui-ci (article 83.03);

- quiconque utilise des biens pour une activité terroriste ou pour la faciliter, ou a en sa possession des biens dans l'intention de les voir utiliser – ou en sachant qu'ils seront utilisés – directement ou non, en tout ou en partie, pour une activité terroriste ou pour la faciliter (article 83.04);

- la personne au Canada ou le Canadien à l'étranger qui effectue sciemment une opération portant sur des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition, ou qui fournit sciemment toute forme de services financiers ou connexes liés à de tels biens pour le profit d'un groupe terroriste ou sur son ordre (article 83.08);

- la personne au Canada ou le Canadien à l'étranger qui omet de communiquer sans délai au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS soit l'existence de biens qui sont en sa possession ou à sa disposition et qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste ou sont à sa disposition, soit tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause de tels biens (article 83.1);

- l'institution financière qui omet de rendre compte, à chaque mois, du fait qu'elle a en sa possession ou à sa disposition des biens qui appartiennent à une entité inscrite ou qui sont à sa disposition (article 83.11).

Les personnes qui font rapport de bonne foi au titre de l'article 83.1 ou 83.11 ne peuvent être poursuivies.

Les pouvoirs d'application de la loi relativement aux nouvelles infractions de financement du terrorisme

Le procureur général du Canada peut, en vertu des articles 83.13 et 83.14, saisir et confisquer des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou sont à sa disposition ou qui ont été ou seront utilisés par quiconque pour se livrer à une activité terroriste ou pour la faciliter. Les mandats de perquisition et les ordonnances de blocage sont obtenus auprès d'un juge de la Cour fédérale, lequel entend la demande à huis clos et en l'absence de l'autre partie. Le fait de ne pas offrir le témoignage de personnes ayant une connaissance personnelle des faits importants ne peut donner lieu à des conclusions défavorables. Le mandat ou l'ordonnance de blocage est délivré s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une ordonnance de confiscation pourrait être rendue. Aux termes de l'article 83.14, une ordonnance de confiscation peut être rendue s'il est établi, selon la prépondérance des probabilités, que le bien en question appartient à un groupe terroriste ou est à sa disposition ou qu'il a été ou sera utilisé par quiconque pour se livrer à une activité terroriste ou pour la faciliter. Plusieurs dispositions exigent la remise d'avis aux personnes auxquelles les biens appartiennent, qui les ont à leur disposition ou qui semblent avoir un droit sur ces biens. Les biens ne pourront être confisqués si le juge est convaincu qu'une personne ayant un droit sur les biens a pris des précautions suffisantes pour que ces biens ne risquent pas d'être utilisés par quiconque pour se livrer à une activité terroriste ou pour la faciliter et qu'elle n'est pas membre d'un groupe terroriste. Dans le cas d'une maison d'habitation qui est la résidence principale de l'intéressé, le juge doit également tenir compte de l'effet qu'aurait la confiscation à l'égard des membres de la famille immédiate ainsi que du fait que ces derniers semblent innocents ou non de toute collusion ou complicité à l'égard de l'activité terroriste.

Les nouvelles infractions de terrorisme

Commet une infraction quiconque :

- sciemment, participe à une activité d'un groupe terroriste, ou y contribue, directement ou non, dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. Cette infraction de participation peut comprendre le fait de recruter une personne, de donner ou d'acquérir de la formation, d'entrer ou de demeurer dans un pays au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste, ou en association avec lui, et il importe peu qu'une activité terroriste soit facilitée ou non, que la participation accroisse ou non la capacité de se livrer à une activité terroriste ou que l'accusé connaisse ou non la nature exacte de l'activité terroriste (article 83.18);

- facilite sciemment une activité terroriste, que l'intéressé sache ou non qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste en particulier, qu'une activité terroriste en particulier ait été envisagée au moment où elle est facilitée, ou qu'une activité terroriste soit effectivement ou non mise à exécution (article 83.19);

- commet un acte criminel au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste, ou en association avec lui (article 83.2);

- sciemment, charge une personne de se livrer à une activité dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste (article 83.21);

- sciemment, charge une personne de se livrer à une activité terroriste (article 83.22);

- héberge ou cache sciemment une personne dont il sait qu'elle s'est livrée à une activité terroriste ou est susceptible de le faire, afin de lui permettre de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter (article 83.23).

Le paragraphe 83.18(4) précise que, dans le cas de l'infraction de participation à une activité d'un groupe terroriste, le tribunal peut tenir compte d'informations qui pourraient par ailleurs être classés comme renseignements de sécurité (c.-à-d. le fait que l'accusé utilise un nom, un mot ou un symbole qui est associé à un groupe terroriste, ou qu'il fréquente quiconque fait partie d'un groupe terroriste). Nous traiterons plus loin de la distinction entre les activités de la GRC en matière d'application de la loi et la collecte du renseignement de sécurité.

Les infractions de terrorisme

La plupart des nouvelles infractions susmentionnées (c.-à-d. celles visées aux articles 83.02 à 84.04 et 83.18 à 83.23) sont classées comme « **infractions de terrorisme** » aux termes des modifications apportées à l'art 2 du *Code criminel*. Ces infractions comprennent les actes criminels prévus par toute loi fédérale :

- qui sont commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste, ou en association avec lui;
- lorsque l'acte ou l'omission constituant l'infraction constitue également une activité terroriste;
- et comprennent, relativement aux infractions susmentionnées, le complot, la tentative, l'encouragement à la perpétration et la complicité après le fait.

La définition d'infraction de terrorisme figurant ci-dessus peut s'avérer très large. Bien que le vol qualifié ne serait normalement pas assimilé à une infraction de terrorisme, il pourrait tomber dans cette catégorie s'il était commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste, ou en association avec lui. La majorité des juges de la Cour suprême a récemment affirmé que les infractions de terrorisme au sens de l'article 2 du *Code criminel* comprenaient des infractions (telles que le meurtre) qui existaient avant l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001. Les juges Iacobucci et Arbour ont déclaré qu'ils étaient d'accord « pour qualifier l'"infraction de terrorisme" de "compendium descriptif d'infractions créées ailleurs dans le *Code criminel*"».[5]

Obligation d'obtenir le consentement du procureur général du Canada ou du procureur général d'une province

Aux termes de l'article 83.24, il ne peut être engagé de poursuite à l'égard de toute infraction de terrorisme sans le consentement du procureur général du Canada ou d'une province. L'article 2 du *Code criminel* a également été modifié de manière à ce que le procureur général du Canada exerce une compétence concurrente pour ce qui est

[5] *Demande fondée sur l'articles 83.28 du Code criminel (Re)* , 2004 CSC 42, au par. 59.

d'engager une poursuite à l'égard d'infractions se rapportant au terrorisme. Comme il en a été question dans le document de référence sur l'indépendance de la police, ce consentement préalable ou l'exigence de délivrance d'un fiat touche le principe de l'indépendance de la police par rapport à l'organe exécutif en ce qui a trait aux enquêtes criminelles. Cette mesure visait à permettre l'exercice d'un contrôle sur le déclenchement de poursuites en matière de terrorisme. Cette mesure de sauvegarde pourrait permettre, d'une part, d'éviter la prise de procédures susceptibles de compromettre les sources de renseignements et de nuire aux enquêtes de sécurité et, d'autre part, d'éviter l'effet préjudiciable que la prise de procédures pourrait avoir sur une personne en particulier.

Autres nouvelles infractions

La *Loi antiterroriste* ajoute un certain nombre d'autres infractions au *Code criminel*, notamment en assimilant le meurtre commis au cours d'une activité terroriste à un meurtre au premier degré (paragraphe 231(6.01)), en étendant la définition de menaces contre une personne jouissant d'une protection internationale (article 424) et en ajoutant les infractions de menaces contre le personnel des Nations Unies (article 424.1), d'attaque contre les membres de ce personnel (article 431.1), de méfait – motivé par la haine – à l'égard d'objets liés au culte religieux (paragraphe 430(4.1)) et de dépôt d'engins explosifs ou autres engins meurtriers dans des lieux publics (paragraphe 431.2(2)).

La partie IV de la *Loi sur la sécurité publique*, L.C. 2004, ch. 15, prévoit une nouvelle infraction de terrorisme, soit l'infraction d'incitation à craindre des activités terroristes. L'accusé ne doit pas croire que de telles activités terroristes seront menées et il doit avoir l'intention de faire craindre à quelqu'un soit la mort ou des blessures corporelles, soit des dommages matériels considérables à des biens ou une entrave à l'emploi de ceux-ci (article 83.231 du *Code criminel*).

Les nouvelles responsabilités de la GRC

Aux termes de la *Loi modifiant la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 2002, ch. 12, la GRC a la responsabilité première d'assurer la

sécurité pour le déroulement sans heurt des conférences intergouvernementales auxquelles plusieurs États participent. Le paragraphe 10.1(2) de la Loi dispose que la GRC « peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances. » Le paragraphe 10.1(4) prévoit que le gouvernement fédéral peut conclure des accords avec les provinces « afin de faciliter la consultation et la coopération entre la Gendarmerie royale du Canada et les polices provinciales et municipales ».

Pouvoirs d'enquête à l'égard des infractions de terrorisme

La *Loi antiterroriste* accordait aux forces de police, y compris la GRC, de nouveaux pouvoirs d'enquête en ce qui a trait aux infractions de terrorisme. Dans une affaire récente, la Cour suprême a indiqué qu'en étendant ainsi les pouvoirs d'enquête pour y ajouter les investigations, la Loi avait pour objet de prévenir et de punir les infractions de terrorisme, et que ce serait aller trop loin que de dire qu'elle avait pour objet d'assurer la sécurité nationale[6].

Investigations

Les articles 83.28 et 83.29 prévoient un mécanisme de recherche de renseignements auprès de personnes, pour la conduite d'une enquête relative à une infraction de terrorisme ou pour la prévention d'une telle infraction, s'il existe des motifs raisonnables de croire que ces personnes ont des renseignements pertinents. Un agent de la paix peut, après avoir obtenu le consentement du procureur général, demander à un juge, en l'absence de toute autre partie, de rendre une ordonnance enjoignant aux personnes ayant des renseignements susceptibles d'être utiles à une enquête relative à une infraction de terrorisme de se présenter devant un juge et de fournir ces renseignements.

Le juge peut ordonner la tenue d'une investigation s'il est convaincu :

- qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme a été commise et que des renseignements relatifs à l'infraction ou susceptibles de

[6] *Ibid.*, aux par. 39 et 40.

révéler le lieu où se trouve son auteur présumé sont susceptibles d'être obtenus en vertu de l'ordonnance;

- qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme a été commise et qu'une personne a des renseignements directs et pertinents relatifs à l'infraction ou de nature à révéler le lieu où se trouve son auteur présumé, et que des efforts raisonnables ont été déployés pour obtenir les renseignements de la personne visée dans l'ordonnance.

La personne visée dans l'ordonnance a le droit d'engager un avocat, mais elle doit répondre aux questions qui lui sont posées et produire les choses exigées par l'ordonnance. Elle peut cependant refuser de le faire si la réponse aux questions ou la remise de choses révélerait des renseignements protégés par le droit applicable en matière de divulgation ou de privilèges; le juge qui préside statue sur une telle objection. La personne n'a pas le droit de refuser de répondre aux questions ou de produire une chose au motif que la réponse ou la chose remise tendrait à l'incriminer; toutefois, les renseignements ainsi obtenus et la preuve provenant de ces renseignements ne peuvent être utilisés contre cette personne dans le cadre de poursuites criminelles en cours ou à venir, sauf en ce qui concerne les poursuites pour parjure ou pour témoignage contradictoire.

La Cour suprême du Canada a récemment examiné cette nouvelle procédure dans des affaires découlant de sa première application au Canada, relativement à un procès portant sur l'explosion d'un avion d'Air India par suite d'un acte terroriste. Dans l'arrêt *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, la Cour suprême a confirmé la constitutionnalité de la procédure. Les juges Iacobucci et Arbour ont déclaré, au nom de la majorité, que la procédure ne contrevenait pas à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* compte tenu de l'immunité prévue au paragraphe 83.28(10), à savoir que le témoignage forcé ou la preuve dérivée de ce témoignage ne pouvaient être utilisés contre la personne dans le cadre de poursuites criminelles subséquentes, ainsi que de l'important rôle que le juge du procès et l'avocat représentant la personne visée par l'investigation seraient appelés à jouer dans le cadre de cette nouvelle procédure. La Cour a indiqué que l'article 7 de la *Charte* aurait pour effet d'empêcher le recours à l'investigation si l'objet prédominant de celle-ci était de déterminer la responsabilité

pénale, et d'exiger que le témoignage forcé ne puisse également pas être ultérieurement utilisé dans des procédures d'extradition et d'expulsion[7]. La majorité des juges de la Cour a rejeté l'argument selon lequel la procédure violait le principe de l'indépendance et de l'impartialité judiciaires et a souligné l'importance du rôle que le juge présidant l'investigation devait remplir pour assurer le respect des droits reconnus par la common law et la Constitution et de l'immunité relative à la preuve, et l'existence de la présomption favorisant la publicité des investigations. Deux juges ont exprimé leur dissidence et ont conclu que la procédure transgressait le principe de l'indépendance institutionnelle des juges en les amenant à présider des enquêtes policières[8], tandis que trois juges ont exprimé leur dissidence fondée sur le fait que le recours au processus d'investigation judiciaire relativement au procès Air India constituait un abus de procédure, étant donné qu'il s'agissait d'une tentative de la Couronne d'obtenir, au milieu d'un procès criminel, des renseignements au sujet d'un témoin.

Dans la décision connexe *Vancouver Sun (Re)*[9], la Cour a affirmé que le principe réfutable du caractère public des audiences judiciaires s'appliquait à la tenue d'investigations judiciaires par opposition à la demande présentée à un juge en vue d'obtenir l'autorisation de tenir une investigation qui, comme dans le cas d'une demande de mandat de perquisition, serait tenue à huis clos[10]. Deux juges ont exprimé leur dissidence au motif qu'une telle présomption « irait normalement à l'encontre de l'objet des procédures en les rendant inefficaces comme instrument d'enquête » et qu'elle porterait atteinte aux droits des tiers et déconsidérerait l'administration de la justice[11].

---

[7] *Ibid.*, aux par. 78 et 79.
[8] *Ibid.* au par. 180.
[9] 2004 CSC 43.
[10] La Cour a ajouté la mise en garde qui suit : « Il est fort possible qu'une grande partie des investigations judiciaires soient, par nécessité, tenues secrètes. Il est également fort possible que leur existence même doive parfois demeurer secrète. Il est trop tôt pour déterminer, dans les faits, le nombre d'investigations auxquelles on aura recours et la forme sous laquelle elles se dérouleront. Il s'agit d'une procédure tout à fait nouvelle, et – à notre connaissance – la présente affaire est la première dans laquelle on l'utilise. » *Ibid.*, au par 41. La Cour a ajouté que « [d]ans les affaires où l'existence même d'une investigation aurait fait l'objet d'une ordonnance de mise sous scellés, il serait opportun que le juge chargé de l'investigation mette en oeuvre, une fois celle-ci terminée, un mécanisme permettant de rendre publiques son existence et la plus large mesure possible de son contenu. » *Ibid.*, au par. 58.

Aux termes de l'article 83.31, le procureur général du Canada et le procureur général de chaque province sont tenus d'établir un rapport annuel portant sur le recours aux investigations. L'article 83.32 précise que l'article 83.28 cessera de s'appliquer après cinq ans, sauf s'il est prorogé.

Engagement assorti de conditions (arrestation préventive)

L'article 83.3 autorise un agent de la paix à déposer une dénonciation devant un juge de la cour provinciale s'il a obtenu le consentement du procureur général et si, à la fois :

- il a des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera mise à exécution; et
- il a des motifs raisonnables de soupçonner que l'imposition, à une personne, d'un engagement assorti de conditions ou son arrestation est nécessaire pour éviter la mise à exécution de l'activité terroriste.

Le juge peut alors faire comparaître la personne devant lui.

Les paragraphes 83.3(4) et (5) permettent aux agents de la paix de procéder à l'arrestation d'une personne sans mandat et de la faire conduire devant un juge de la cour provinciale dans le délai fixé. Pour pouvoir procéder à une telle arrestation préventive sans mandat, les agents de la paix doivent avoir des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde de la personne est nécessaire afin de l'empêcher de mettre à exécution une activité terroriste, que les motifs du dépôt d'une dénonciation existent mais que l'urgence de la situation rend difficilement réalisable ce dépôt, ou qu'une dénonciation a été déposée et une sommation décernée. Si une dénonciation n'a pas été déposée et que la personne fait l'objet d'une arrestation sans mandat, l'agent de la paix doit déposer une dénonciation et obtenir le consentement du procureur général sans retard injustifié, sauf si la personne a été remise en liberté.

Aux termes du paragraphe 83.3(6), la personne mise sous garde doit être conduite devant un juge de la cour provinciale dans un délai de vingt-quatre heures après son arrestation ou le plus tôt possible. Le paragraphe 83.3(7) prévoit la tenue d'une audience de

---

[11] *Ibid.*, au par. 60.

justification afin qu'il soit déterminé si la détention de la personne arrêtée est nécessaire pour assurer sa comparution devant un juge, pour prévenir une activité terroriste, pour empêcher que la personne ne nuise à l'administration de la justice ou pour ne pas miner la confiance du public envers l'administration de la justice. Le juge peut ajourner cette comparution, mais l'ajournement ne peut excéder quarante-huit heures si la personne n'est pas mise en liberté.

S'il est convaincu par la preuve produite que les soupçons de l'agent de la paix sont fondés sur des motifs raisonnables, le juge peut, en vertu du paragraphe 83.3(8), ordonner que la personne contracte, pour une période maximale de douze mois, l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et de se conformer aux autres conditions raisonnables énoncées dans l'engagement. Si la personne refuse de contracter l'engagement, le paragraphe 83.3(9) permet au juge de lui infliger une peine de prison maximale de douze mois.

Aux termes de l'article 83.31, le procureur général du Canada et le procureur général de chaque province sont tenus d'établir un rapport annuel faisant état du nombre de cas où une ordonnance de contracter un engagement a été rendue et indiquant la nature des conditions qui ont été imposées. Le ministre responsable de la police au fédéral et dans chacune des provinces est tenu d'établir un rapport indiquant le nombre d'arrestations sans mandat effectuées au titre de l'article 83.3. L'article 83.32 précise que l'article 83.3 cessera de s'appliquer après cinq ans, sauf s'il est prorogé. En sus de ces deux dispositions d'extinction, le contenu et l'application de la *Loi antiterroriste* dans son ensemble feront l'objet d'un examen approfondi devant débuter au plus tard le 18 décembre 2004, le rapport à cet égard devant être déposé devant le Parlement au plus tard le 18 décembre 2005.

La *Loi antiterroriste* a également modifié l'article 810.01 du *Code criminel* de manière à permettre à quiconque a des motifs raisonnables de craindre qu'une personne commettra une infraction terroriste de déposer, avec le consentement du procureur général, une dénonciation devant un juge d'une cour provinciale, lequel peut ordonner à cette

personne de contracter l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Les modalités de cet engagement sont semblables à celles prévues à l'article 83.3. L'obligation du procureur général de produire un rapport aux termes de l'article 83.31 ne s'applique pas à de tels engagements.

Dispositions plus étendues en matière de surveillance électronique

La *Loi antiterroriste* a modifié le *Code criminel* pour rendre les dispositions portant sur l'écoute téléphonique applicables à toutes les infractions de terrorisme. Les nouvelles infractions de terrorisme, ainsi que les nouvelles infractions relatives aux personnes jouissant d'une protection internationale, ainsi qu'aux explosifs, ont été ajoutées aux infractions qui justifient la surveillance électronique. Les exemptions et les prorogations de délai qui s'appliquaient aux infractions commises par des organisations criminelles ont été rendues applicables aux infractions de terrorisme. Aux termes de ces modifications, l'obligation de démontrer que les autres méthodes d'enquête moins intrusives paraissent avoir peu de chances de succès ne s'applique pas aux infractions de terrorisme (paragraphes 185 (1.1) et 186 (1.1)), la période de validité de l'autorisation a été portée à un an par rapport à la période normale de 60 jours (article 186.1), et un juge peut accorder une prorogation de délai d'au plus trois ans avant que la personne faisant l'objet d'une surveillance électronique n'en soit avisée (paragraphe 196(5)).

Mandats de saisie relatifs à la propagande haineuse

La *Loi antiterroriste* a ajouté l'article 320.1 au *Code criminel*, qui permet aux tribunaux de délivrer des mandats autorisant l'effacement sur un ordinateur au Canada de toute matière qui constitue de la propagande haineuse, tel que les sites Internet, peu importe où se trouve la personne qui l'a affiché.

La Loi sur la protection de l'information

La *Loi antiterroriste* a considérablement modifié la *Loi sur les secrets officiels*, rebaptisée *Loi sur la protection de l'information*. Dans sa version modifiée, cette loi constitue une composante importante du cadre législatif touchant la sécurité nationale. Avant les modifications de 2001, ni les groupes terroristes ni les activités terroristes

n'étaient mentionnés dans la Loi, qui visait principalement les puissances étrangères. La Loi met maintenant l'accent sur les groupes terroristes ainsi que sur les puissances étrangères et elle comporte des définitions d'activité terroriste et de groupe terroriste identiques à celles qui ont été ajoutées au *Code criminel* et que nous avons examinées ci-dessus. La définition de puissance étrangère vise maintenant également les entités prétendant au gouvernement et les gouvernements en exil, de même que les associations formées de puissances étrangères, d'entités prétendant au gouvernement et de gouvernements en exil, ou formés d'une combinaison de ceux-ci, et d'un ou de plusieurs groupes terroristes.

L'article 3 comporte une définition nouvelle et détaillée d'un « **dessein de nuire à la sécurité ou aux intérêts de l'État** », qui vise les cas suivants :

- les infractions aux lois fédérales commises en vue de la réalisation d'un objectif politique, religieux ou idéologique ou dans l'intérêt d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste
- les activités terroristes, même exercées à l'étranger
- le fait de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité
- le fait de porter atteinte à des services ou à des programmes d'ordinateur publics ou privés
- le fait de mettre en danger des personnes ou d'endommager des biens se trouvant à l'étranger
- le fait de compromettre la capacité militaire des Forces canadiennes ou de gêner certaines de ses activités
- le fait de compromettre la capacité du gouvernement fédéral en matière de sécurité ou de renseignement
- le fait de compromettre la capacité du Canada de prévenir les menaces d'ordre économique ou l'instabilité économique
- le fait de compromettre la capacité du gouvernement fédéral d'entretenir des relations diplomatiques et consulaires ou de mener des négociations internationales
- le fait d'utiliser, contrairement à un traité international, des substances toxiques, radioactives ou explosives

- le fait d'accomplir une action ou une omission en vue ou en préparation de l'accomplissement d'un des actes susmentionnés

L'expression « dessein de nuire à la sécurité ou aux intérêts de l'État » est incorporée à de nombreuses infractions prévues par la Loi, notamment à l'article 4 – qui n'a par ailleurs pas été modifié – qui prévoit l'infraction de communication, d'utilisation, de réception ou de rétention illicites de renseignements confidentiels ou autres. Cette disposition a été confiée au Parlement pour examen.

L'article 5 prévoit les infractions de port illicite d'un uniforme, de falsification de rapports, de faux et de supposition de personne, et l'utilisation de faux documents dans le dessein d'avoir accès ou à un endroit prohibé ou pour toute autre fin nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État. L'article 6 constitue en infraction le fait de s'approcher d'un endroit prohibé ou de le traverser, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État, sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, en collaboration avec lui ou pour son profit.

Voici quelques autres infractions prévues par la Loi : commet une infraction quiconque communique à une entité étrangère ou à un groupe terroriste, sans autorisation légitime, des renseignements protégés, s'il croit que les renseignements font l'objet de mesures de protection ou s'il ne se soucie pas de savoir si tel est le cas et s'il les communique dans l'intention d'accroître la capacité d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste de porter atteinte aux intérêts canadiens ou s'il ne se soucie pas de savoir si la communication aura vraisemblablement cet effet (paragraphe 16(1)). Le paragraphe 16(2) prévoit une infraction distincte dans le cas d'une personne qui communique, intentionnellement et sans autorisation légitime, des renseignements à l'égard desquels le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial prend des mesures de protection, si elle croit que les renseignements font l'objet de telles mesures ou ne se soucie pas de savoir si tel est le cas et si la communication porte atteinte aux intérêts canadiens. Même en l'absence d'une intention de porter atteinte aux intérêts canadiens, l'article 17 crée une autre infraction visant quiconque qui, intentionnellement et sans autorisation légitime, communique à une entité étrangère ou à un groupe terroriste des renseignements

opérationnels spéciaux au sens de l'article 8 de la Loi, s'il les croit être de tels renseignements ou ne se soucie pas de savoir si tel est le cas. Les renseignements opérationnels spéciaux sont notamment ceux qui permettent de découvrir soit l'identité de personnes qui sont, ou à qui on a proposé de devenir, des sources confidentielles d'information, soit le fait que le gouvernement fédéral mène une enquête secrète ou des activités secrètes de collecte d'information ou de renseignements. L'article 18 s'applique aux titulaires d'une habilitation de sécurité qui, intentionnellement et sans autorisation légitime, communiquent ou acceptent de communiquer des renseignements protégés à une entité étrangère ou à un groupe terroriste.

Aux termes de l'article 20, commet une infraction quiconque, sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, en collaboration avec lui ou pour son profit, incite ou tente d'inciter une personne par menaces, accusations ou violence, à accomplir quelque chose qui portera atteinte aux intérêts canadiens ou qui accroîtra la capacité d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste d'y porter atteinte. Pour qu'il y ait infraction, il n'est pas nécessaire que les menaces, les accusations ou la violence aient eu lieu au Canada.

Selon l'article 21, commet une infraction quiconque qui, afin de permettre ou de faciliter la perpétration d'une infraction à la Loi, héberge ou cache sciemment une personne dont il sait qu'elle a commis ou commettra probablement une telle infraction. L'article 22 précise que la personne qui accomplit un acte en vue ou en préparation de la perpétration d'une infraction prévue à l'article 16, 17 ou 20 de la Loi commet une infraction[12]. Les actes préparatoires ainsi prohibés comprennent :

- entrer au Canada sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste ou pour son profit;
- obtenir ou retenir des renseignements ou en obtenir l'accès;
- informer sciemment une entité étrangère ou un groupe terroriste qu'on est disposé à commettre l'infraction;

[12] L'infraction d'espionnage économique est également visée, mais le présent document n'en fait pas mention, puisque l'accent y est mis sur la question de la sécurité nationale.

- demander à une personne, sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, ou en collaboration avec lui ou pour son profit, de commettre l'infraction;

- posséder un instrument ou un logiciel utile pour la dissimulation de la teneur de renseignements ou la communication secrète de renseignements.

L'article 23 prévoit que les personnes qui se rendent coupables de complot, de tentative ou de complicité après le fait à l'égard d'une infraction à la Loi, ou qui en conseillent la perpétration, commettent elles-mêmes une infraction. L'article 26 précise que les infractions à la Loi commises à l'étranger par certaines personnes, notamment les citoyens canadiens, sont réputées avoir été commises au Canada.

Les articles 8 à 15 comportent des dispositions complexes astreignant certaines personnes au secret, prévoyant des infractions en cas de fuites et établissant une défense d'intérêt public. Contrairement à certaines de ses versions antérieures, la *Loi sur la protection de l'information* n'accorde pas de pouvoirs spéciaux aux services de police.

Consentement du procureur général du Canada aux poursuites

L'article 24 prévoit que toute poursuite est assujettie au consentement du procureur général du Canada.

La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes

La *Loi antiterroriste* a considérablement modifié la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, et l'a rebaptisée la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Nous verrons plus particulièrement dans la présente section comment cette loi complète les infractions de financement des activités terroristes ajoutées au *Code criminel*, et comment elle peut constituer une source d'information pour la GRC dans le cadre de ses activités en matière de sécurité nationale. Dans cette loi, l'expression activité terroriste a le même sens que dans la *Loi antiterroriste*, dont il a été question ci-dessus. L'expression infraction de financement des activités terroristes vise les infractions prévues aux articles 83.02, 83.03, 83.04 et 83.12 du *Code criminel*.

L'expression « menaces envers la sécurité du Canada » a le même sens que dans la *Loi sur le SCRS*, dont il a été question ci-dessus.

La partie 1 de la loi porte essentiellement sur la tenue de documents et la déclaration des opérations douteuses et des autres opérations visées par règlement. Aux termes de l'article 7, les banques, les caisses d'épargne et de crédit ainsi qu'un certain nombre d'autres sociétés doivent déclarer au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières au Canada (CANAFE) les opérations financières à l'égard desquelles il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou d'une infraction de financement des activités terroristes. Ces mêmes entités doivent également, en conformité avec l'article 9, déclarer certaines autres opérations au CANAFE, notamment les télévirements internationaux de 10 000 $ ou plus et les opérations importantes en espèces (10 000 $ ou plus). Le CANAFE, qui a été constitué en 2000, est un organisme autonome et indépendant de tout organisme d'application de la loi et des autres entités à qui il est autorisé à communiquer des renseignements.

La partie 2 traite pour l'essentiel des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. L'article 12 prévoit l'obligation de déclarer l'importation ou l'exportation des espèces et des effets, tandis que les articles 15 à 17 permettent la fouille des personnes, des moyens de transport et des bagages et l'examen du courrier s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que des espèces n'ont pas été déclarées ainsi que la Loi l'exige. Ces pouvoirs peuvent être exercés par des agents au sens de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2^{e} suppl.). Cette partie comporte en outre des dispositions autorisant la confiscation d'espèces.

La partie 3 de la Loi, dans sa version modifiée, autorise dorénavant le CANAFE à analyser les opérations financières et à communiquer certains renseignements aux forces policières lorsqu'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements seraient utiles aux fins d'enquête relativement à une infraction de financement des activités terroristes. En outre, la Loi, dans sa version modifiée, exige que le CANAFE

communique des renseignements au SCRS s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements se rapporteraient à des menaces envers la sécurité du Canada.

Le CANAFE est autorisé à communiquer des « renseignements désignés » aux forces policières compétentes, .s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes (paragraphe 55(3)). Le CANAFE consigne par écrit les motifs à l'appui de sa décision de communiquer des renseignements (paragraphe 55(5.1)), lesquels peuvent comprendre des noms, des adresses, des numéros de compte ainsi que les sommes en cause (paragraphe 55(7)).

Le CANAFE peut également communiquer ces renseignements désignés au SCRS s'il a des motifs de soupçonner qu'ils se rapporteraient à des menaces envers la sécurité du Canada (articles 55.1). Le CANAFE est en outre tenu de consigner les motifs à l'appui de sa décision de communiquer des renseignements au SCRS (paragraphe 55.1(2)). La Loi prévoit que le procureur général (articles 60) ou le SCRS (articles 60.1) peut demander une ordonnance de communication en vue d'obtenir des renseignements du CANAFE.

Le ministre des Finances (ou un autre ministre désigné) ou le CANAFE peut conclure, avec le gouvernement d'un État étranger ou une organisation internationale, un accord prévoyant l'échange de renseignements. Les renseignements ainsi communiqués peuvent uniquement servir lorsqu'ils sont utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes (articles 56 et 56.1). Le Centre doit consigner les motifs à l'appui de sa décision de communiquer des renseignements au gouvernement d'États étrangers ou à des organisations internationales, en conformité avec le paragraphe 56.1(4).

L'article 80 prévoit des exemptions applicables aux agents de la paix et aux personnes agissant sous leur direction qui commettent certaines des infractions prévues par la Loi, s'ils commettent ces actes dans le cadre d'une enquête portant sur une infraction de recyclage des

produits de la criminalité ou une infraction de financement des activités terroristes. La Loi ne prévoit pas l'obligation de produire un rapport, comme celui qu'exige l'article 25.2 du *Code criminel*, en ce qui a trait aux activités par ailleurs illégales.

Aux termes d'une modification apportée à l'article 100 de la *Loi sur la sécurité publique*, le CANAFE est dorénavant autorisé à recueillir tout renseignement qu'il croit se rapporter à des activités de recyclage des produits de la criminalité ou au financement des activités terroristes et « qui est accessible au public, notamment par les banques de données mises sur le marché, ou qui est contenu dans des bases de données tenues par les gouvernements fédéral ou provinciaux dans le cadre de l'application des lois ou à des fins liées à la sécurité nationale et à l'égard desquelles un accord a été conclu ».

Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme

Le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* (DORS/2001-360) a été pris en conformité avec la *Loi sur les Nations Unies* et la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, dans laquelle le Conseil de sécurité exhorte les États membres à geler sans tarder les avoirs de quiconque commet un acte terroriste ou tente de le commettre, et presse également les membres d'interdire la fourniture et la collecte de fonds destinés à des activités terroristes. Le Règlement, adopté le 2 octobre 2001, prévoit l'établissement d'une liste de personnes dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles se sont livrées ou ont tenté de se livrer à une activité terroriste, ou ont participé à son exercice ou l'ont facilitée. L'article 3 interdit à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger de fournir ou de collecter des fonds qui seront utilisés par une personne inscrite. L'article 4 interdit à toute personne d'effectuer sciemment, directement ou non, une opération portant sur les biens appartenant à une personne inscrite ou qui sont contrôlés par elle. L'article 6 interdit à toute personne d'accomplir un acte qui aide ou favorise la perpétration d'un acte interdit par les articles 3 ou 4. Conformément à l'article 7, les institutions financières doivent vérifier si elles sont en possession de biens appartenant à une personne inscrite et, le cas échéant, rendre compte de ce fait. L'article 8 dispose que toute personne au Canada et tout Canadien à l'étranger doit

communiquer à la GRC et au SCRS l'existence de biens qui sont en sa possession ou à sa disposition et qu'il soupçonne d'appartenir à une personne inscrite ou d'être à sa disposition.

Nouveaux pouvoirs des forces policières pour accomplir des actes par ailleurs illégaux

Dans la *Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi)*, L.C. 2001, ch. 32, les fonctionnaires publics, y compris les agents des douanes et les agents de police, se sont vus accorder le pouvoir d'accomplir des actes qui constitueraient par ailleurs des infractions. Le policier doit agir dans le cadre soit d'une enquête relative à des activités criminelles soit du contrôle d'application d'une loi fédérale, doit avoir été désigné par un fonctionnaire supérieur chargé du contrôle d'application de la loi et doit avoir des motifs raisonnables de croire que la commission de l'acte ou de l'omission est, par rapport à la nature de l'infraction ou des activités criminelles faisant l'objet de l'enquête, juste et proportionnelle dans les circonstances (paragraphe 25.1(8) du *Code criminel*). Si l'acte est susceptible d'entraîner la perte de biens ou des dommages importants, le fonctionnaire public doit obtenir une nouvelle autorisation d'un fonctionnaire supérieur (paragraphe 25.1(9)). Le paragraphe 25.1(10) indique qu'une personne est justifiée d'accomplir un acte qui constituerait par ailleurs une infraction si un fonctionnaire public le lui a ordonné. Cet article 25.1 n'a cependant pas pour effet de justifier une personne de causer, volontairement ou par négligence criminelle, des lésions corporelles à une autre personne ou la mort de celle-ci, de tenter volontairement d'entraver le cours de la justice ou de commettre un acte qui porte atteinte à l'intégrité sexuelle d'une personne (paragraphe 25.1(11)).

La nouvelle disposition prévoit un certain nombre de mesures assurant la responsabilité. Le fonctionnaire public qui a accompli l'acte par ailleurs illégal doit, dans les meilleurs délais, présenter un rapport écrit au fonctionnaire supérieur en conformité avec l'article 25.2, tandis que l'autorité compétente doit publier un rapport annuel conformément à l'article 25.3. Dans les meilleurs délais dans l'année qui suit, le fonctionnaire supérieur doit, conformément à l'article 25.4, aviser par écrit la personne dont les biens ont été détruits ou ont subi des dommages importants, sauf si le ministre responsable de la GRC estime que l'avis compromettrait une enquête relative à une

infraction, compromettrait la confidentialité de l'identité d'un fonctionnaire public ou d'un informateur, mettrait en danger la vie ou la sécurité d'une personne, porterait atteinte à une procédure judiciaire ou serait contraire à l'intérêt public.

Sujets de discussion

Définition du mandat en matière de sécurité nationale

Un des défis que pose à la Commission la formulation de recommandations sur un mécanisme indépendant d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale tient à ce qu'elle doit déterminer quelles activités de la GRC se rapportent réellement à la sécurité nationale. La définition de « menaces envers la sécurité du Canada » qui figure à l'articles 2 de la *Loi sur le SCRS* et qui a été incorporée dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* est-elle une définition valable au regard des activités de la GRC liées à la sécurité nationale? Si tel n'est pas le cas, quels éléments devraient être ajoutés à cette définition ou en être retranchés? Les enquêtes portant sur les infractions de terrorisme au sens du *Code criminel* devraient-elles être ajoutées à la définition des questions liées à la sécurité nationale? Qu'en est-il des diverses infractions prévues par la *Loi sur la protection de l'information*? Qu'en est-il des infractions se rapportant à la fois au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes prévues par la nouvelle *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*? Par exemple, est-il logique d'examiner séparément, aux fins d'examen, les activités de blanchiment d'argent liées au crime organisé et le financement des activités terroristes? La définition de la sécurité nationale devrait-elle être empruntée aux lois existantes ou devrait-elle être plus fonctionnelle, c'est-à-dire fondée sur les activités de la GRC liées à la sécurité nationale et sur l'interaction de cette dernière avec divers autres organismes?

Les diverses définitions juridiques de la sécurité nationale viseraient de nombreuses infractions. Par exemple, tous les actes criminels commis au profit d'un groupe terroriste ou en association avec celui-ci constitueraient des infractions de terrorisme. Y seraient assimilées des infractions telles que la fraude ou le vol qualifié. Quelle serait l'incidence sur la conception d'un organisme d'examen approprié de l'éventail des infractions

susceptibles de se rapporter à la sécurité nationale? L'étendue du mandat en matière de sécurité nationale permet-elle de conclure que l'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale devrait être confiée à un organisme tel que la Commission des plaintes du public contre la GRC, compte tenu du fait que cette commission a déjà le pouvoir d'examiner un vaste éventail d'actions policières? Ou, subsidiairement, est-il souhaitable qu'un organisme d'examen comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui se spécialise dans les questions liées à la sécurité nationale, exerce une partie ou l'ensemble des activités d'examen?

Si l'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale devait être confiée à un organisme autre que celui qui examine ses autres activités, quelles conséquences cela comporterait-il? Réciproquement, qu'arriverait-il si l'examen des activités du SCRS liées à la sécurité nationale était confiée au CSARS, mais pas les activités de la GRC ou des autres organismes fédéraux? L'organisme chargé d'examiner les activités de la GRC liées à la sécurité nationale devrait-il être en mesure d'examiner d'autres actions policières qui n'ont pas nécessairement trait à la sécurité nationale? Dans l'affirmative, pour quels motifs? Un tel organisme devrait-il avoir le pouvoir d'examiner les activités d'autres organismes fédéraux qui exécutent un mandat en matière de sécurité nationale?

Distinction entre l'application de la loi et les activités en matière de renseignement

Même avant l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001, la GRC avait la responsabilité première, aux termes de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard de la crainte de la perpétration de nombreuses infractions, à savoir les infractions visant des personnes jouissant d'une protection internationale et les actes influant sur la sécurité du Canada. Cette définition visait notamment certaines infractions prévues par le *Code criminel*, telles que la tentative, le complot et l'encouragement à la perpétration de tels crimes. Les nouvelles infractions de terrorisme et les nouvelles infractions prévues par la *Loi sur la protection de l'information* visent également à criminaliser des activités qui précèdent la commission complète des crimes projetés. L'obligation de la GRC de prévenir de telles infractions et d'enquêter sur celles-ci brouille-t-elle toute distinction entre la collecte du

renseignement de sécurité, la conduite d'une enquête criminelle et les autres activités d'application de la loi qui se rapportent à la prévention des infractions? Est-il possible ou souhaitable d'établir une distinction entre le processus d'enquête en matière criminelle et la collecte de renseignements lorsqu'il s'agit ce concevoir un mécanisme d'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale?

Pouvoirs existants et nouveaux pouvoirs des forces policières

Les divers pouvoirs d'application de la loi dont la GRC dispose constituent un autre facteur important. Par exemple, le fait que les tribunaux participent aux investigations, et que le procureur général doive donner son consentement au recours à cette procédure et doive produire par la suite un rapport à cet égard, a-t-il une incidence sur le choix d'un mécanisme permettant d'examiner les actes de la GRC dans le cadre de telles audiences? Le fait que les demandes d'investigation soient présentées en l'absence de toute autre partie (et que les investigations elles-mêmes puissent être tenues à huis clos) a-t-il une incidence sur le mandat d'un organisme d'examen et sur la procédure applicable aux renseignements confidentiels?

Le fait que les tribunaux remplissent un rôle au titre des arrestations preventives, et que le procureur général doive approuver la présentation d'une demande aux termes de l'article 83.3 et doive produire par la suite un rapport sur le recours à une telle procédure, a-t-il une incidence sur le choix d'un mécanisme permettant d'examiner les actes que la GRC peut être appelée à poser à l'égard de telles arrestations préventives?

Le fait que la GRC dispose de pouvoirs accrus en matière de surveillance électronique a-t-il une incidence sur le choix d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale? Dans certaines jurisdictions, des organismes spéciaux examinent les mandats de surveillance électronique. L'organisme d'examen devrait-il avoir l'obligation particulière d'examiner les activités de surveillance électronique? Comment cet organisme traiterait-il les renseignements confidentiels? En ce qui a trait au pouvoir de la GRC d'employer, au titre de l'application de la loi, des méthodes secrètes sans obtenir au préalable un mandat des tribunaux, l'organisme d'examen devrait-il avoir

des obligations particulières? Ces méthodes impliquent notamment le recours aux services d'agents d'infiltration et d'informateurs et la commission d'actes qui constitueraient par ailleurs des infractions.

Rôle du procureur général

En ce qui concerne les infractions de terrorisme et les infractions prévues par la *Loi sur la protection de l'information*, le consentement du procureur général est nécessaire avant qu'une poursuite puisse être intentée. Ce consentement est également requis aux fins de l'exercice de certains des pouvoirs conférés aux forces policières, notamment la tenue d'audiences d'investigation et le pouvoir de demander aux tribunaux d'ordonner à une personne de contracter un engagement de ne pas troubler l'ordre public (arrestations préventives). Quelle est l'incidence d'une telle exigence sur le choix d'un mécanisme d'examen?

Activités de la GRC en matière de sécurité nationale – coordination avec d'autres organismes

Comment l'organisme d'examen composera-t-il avec le fait que certains pouvoirs, tels que le pouvoir de perquisitionner conféré par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, puissent être exercés par des personnes qui ne sont pas membres de la GRC et qui pourraient être de plus en plus souvent appelées à travailler de concert avec la GRC? Dans quelle mesure l'organisme d'examen devrait-il examiner la circulation de l'information entre la GRC et le CANAFE? Devrait-il exercer quelque forme d'examen sur certaines activités de ce dernier organisme, telles que la commission d'actes qui constituent par ailleurs des infractions aux termes de cette loi?

L'organisme d'examen devrait-il avoir le pouvoir d'examiner la conduite de tous les fonctionnaires fédéraux qui travaillent de concert avec la GRC en ce qui a trait aux activités liées à la sécurité nationale? Quelle incidence cela aurait-il pour les organismes d'examen existants tels que le CSARS? De quelle manière le mécanisme d'examen s'appliquerait-il aux activités liées à la sécurité nationale que la GRC exerce en collaboration avec des organismes municipaux, provinciaux, étrangers et internationaux?

Coordination avec d'autres mécanismes d'examen ou de responsabilité

De quelle manière le mécanisme d'examen applicable à GRC renforcerait-il les mécanismes existants conçus pour assurer une reddition de comptes efficace? Comment la compétence de l'organisme d'examen serait-elle coordonnée à la fois avec celles des organismes qui examinent les activités de la GRC et la Commission des plaintes du public contre la GRC? Comment le mécanisme applicable à la GRC serait-il coordonné avec les divers mécanismes de communication et de notification existants relativement aux audiences d'investigation, aux arrestations préventives, à la surveillance électronique et aux actes autorisés qui constitueraient par ailleurs des actes illégaux?